

LES RÉGIMES GOUVERNEMENTAUX DE LA GRÈCE

DE 1821 A NOS JOURS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le Jeudi 10 Février 1921, à 2 heures

PAR

Alexandre P. COUCLÉLIS

« Le régime est l'ordre établi dans l'État en ce qui touche les pouvoirs ; il détermine la façon dont ils sont répartis, quel est l'organe prépondérant dans l'État et quel est le but de chaque association politique. »

(ARISTOTE, *Politique*, liv. VI, chap. I, § 5.)

Président : M. LARNAUDE, professeur

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur
BASDEVANT, agrégé

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

ANNE MOU LAROSE & FORCEL

LÉON TENIN, Directeur

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

1921

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

87305

LES RÉGIMES GOUVERNEMENTAUX DE LA GRÈCE

DE 1821 A NOS JOURS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le Jeudi 10 Février 1921, à 2 heures

PAR

Alexandre P. COUCLÉLIS

« Le régime est l'ordre établi dans l'État en ce qui touche les pouvoirs ; il détermine la façon dont ils sont répartis, quel est l'organe prépondérant dans l'État et quel est le but de chaque association politique. »

(ARISTOTE, *Politique*, liv. VI, chap. 1, § 5.)

Président : M. LARNAUDE, professeur

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur
BASDEVANT, agrégé

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

Anne Mon LAROSE & FORCEL

LÉON TENIN, Directeur

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

1921



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

L'objet de ce travail est l'étude des divers régimes gouvernementaux qui se sont succédés en Grèce depuis le 25 mars 1821 jusqu'à nos jours. Afin de mieux pénétrer le sens et l'étendue des nombreux changements du siècle dernier en Grèce, nous commençons par donner un aperçu constitutionnel des faits qui ont donné naissance aux régimes gouvernementaux successifs et qui en fixent l'esprit.

Par régime ou système gouvernemental d'un Etat nous entendons la forme de son gouvernement, en prenant le mot gouvernement dans son sens large et n'entendant pas par là la forme de l'exécutif seul. Car, si l'étude de la composition et des attributions du pouvoir exécutif doit tenir la première place dans la détermination d'un régime gouvernemental, le rôle du pouvoir législatif dans le gouvernement n'en constitue pas moins un facteur important. C'est même notamment par les rapports différents qui peuvent exister entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de deux Etats que se caractérisent et se différencient leurs régimes respectifs.

Cette diversité des régimes gouvernementaux tient à ce que, tout en reconnaissant que le principe de la séparation des pouvoirs est la condition même de la liberté, les diverses Constitutions qui s'en inspirent ne l'appliquent pas toutes avec la même rigueur. Pour des raisons politiques et sociales particulières à chaque pays, la stricte séparation des pouvoirs a fait place à une collaboration plus ou moins étroite et plus ou moins heureuse entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. L'équilibre politique entre les pouvoirs, l'égalité en prestige et en influence, qui dans la pensée de Montesquieu devaient résulter de la stricte application de ses théories, se trouvent ainsi en pratique plus ou moins compromis, suivant les régimes, par la prépondérance de l'un des pouvoirs dans le gouvernement.

Dans l'étude des régimes gouvernementaux de la Grèce, nous déterminons la mesure dans laquelle cet équilibre entre les pouvoirs est recherché par les Constitutions successives et réalisé dans le fonctionnement de chaque régime. D'autre part, nous essayons de saisir le mécanisme juridique de chaque régime en particulier, pour pouvoir ensuite le comparer à tel ou tel régime-type fonctionnant actuellement, et faire ainsi mieux ressortir les différences que les divers régimes grecs présentent entr'eux. Dans notre tâche, désirant nous maintenir sur le terrain constitutionnel, nous évitons de nous lancer dans les considérations tendancieuses de la vie politique et les considérations de parti.

Après avoir passé en revue tous les systèmes gouvernementaux de la Grèce et après avoir indiqué l'évolution du régime actuel depuis 1864, nous proposons, dans un dernier chapitre, certains correctifs, qui, sans changer le caractère du régime établi, seraient néanmoins nécessaires à son bon fonctionnement. Nous insistons tout particulièrement sur le rôle important qu'une Chambre haute serait appelée à avoir dans le fonctionnement du régime en vigueur.

Nota. — *Les citations d'ouvrages portés comme ayant paru en Grèce se rapportent toutes à des travaux en langue grecque.*

CHAPITRE PREMIER

LES CONSTITUTIONS SUCCESSIVES DE LA GRÈCE

§ 1. — TENTATIVES POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UN RÉGIME UNITAIRE

L'« Hétairie » ou « Association des amis » (1814-1821) peut être considérée avec raison comme le prélude du nouveau droit public en Grèce, étant donné qu'elle constituait la première tentative pour la formation d'un gouvernement général de la nation grecque encore sous le joug.

En effet, le projet de Constitution de Rhigas de 1797 (1), copie servile de la Constitution française du 24 juin 1793, était un acte qui, dans la pensée de son auteur, devait avoir une portée nationale.

Il serait toutefois plus exact de faire dater la vie politique de la Grèce moderne du jour où, au monastère de Sainte-Laure, l'étendard de l'Indépendance fut levé, attendu que ce jour-là, le 25 mars 1821 (2), se réunissait à Calamata la première Assemblée politique — composée des représen-

(1) Voir N. N. Saripolos, *Système de droit constitutionnel*, Athènes, 1903, t. I, p. 33, 157, 160, note 3 et 168, note 2.

(2) Les dates, sauf indication contraire, sont d'après le vieux style.

tants de la Messénie — qui aussitôt proclama l'indépendance de la Grèce.

Mais comme le Sénat de Messénie présentait un caractère local, la majorité des notables de tout le Péloponèse, au nombre de 28, se portant forts de l'opinion de tous les membres absents, se réunirent deux mois plus tard (26 mai 1821) au monastère de Caltetsai, sur les limites de Lacédémone, pour constituer le Sénat du Péloponèse, organisme de caractère plus général que celui de Messénie. Le Sénat était composé de 6 membres et, conformément à sa décision, cessa d'exister après la prise de Tripolitsa (1). Le Sénat réuni à Stemnitsa envoya le 30 mai à toutes les provinces du Péloponèse une circulaire annonçant sa constitution.

Les négociations (2) en vue de l'établissement d'un régime unitaire pour toute la Grèce belligérante ayant entre temps échoué, la Grèce fut divisée en trois régions, dont chacune se vit appliquer un régime local provisoire.

Alex. Mavrocordatos entreprit l'organisation de la Grèce continentale occidentale et l'Assemblée qui se réunit sous sa présidence à Missolonghi vota la première Constitution locale (9 nov. 1821). Peu après l'Assemblée de la Grèce orientale, sous la présidence de Th. Négris, vota le 15 no-

(1) J. Aravantinos, *Droit constitutionnel grec*, Athènes, 1897, t. I, p. 303. A. Mamoukas, *La Renaissance de la Grèce*, t. I, p. 3 et suiv. (Le Pirée, 1839).

(2) La tentative de rapprochement eut lieu entre Alex. Mavrocordatos et Th. Negris, représentants de la Grèce continentale d'une part, et, d'autre part, Dem. Hypsilanti pour le Péloponèse.

vembre 1821 le statut de la Grèce continentale orientale (Νομικὴ Διάταξις) (1).

La complexité et l'importance du détail de cette réglementation était en disproportion avec la durée prévue (un an) et l'exigüité du territoire où elle devait s'appliquer. Aussi l'historien S. Tricoupis (2) la qualifie-t-il de pandecte politique, tandis que J. Philémon (3) la compare à une chlamyde d'homme dans laquelle Negris a voulu envelopper un enfant d'un an.

Quant au Péloponèse, il se borna à calquer le régime de la Grèce occidentale. Ses représentants réunis le 1^{er} décembre 1821 en Assemblée, à Argos, votèrent le 27 décembre, sous la présidence de l'Évêque Théodoritos, la Constitution provisoire du Péloponèse (4).

Dans la pensée des constituants, ces régimes ne devaient fonctionner que pour un laps de temps très court, jusqu'à la constitution d'un gouvernement central. Aussi, ont-ils été déclarés provisoires et les actes qui les établissaient prévoyaient-ils, avec l'annualité des fonctions, la réunion de droit des trois assemblées dans un an, à fin de révision.

(1) La charte de la Grèce orientale dans son chap. II, contenait une déclaration des droits et devoirs du citoyen hellène, copiée sur la Constitution française de 1795.

(2) S. Tricoupis, *Hist. de la Révolution grecque*, Athènes, II, chap. XXV.

(3) J. Philémon, *Hist. de la Révolution grecque*, Athènes, 1859, p. 338.

(4) Voir le texte de cette Constitution dans J. Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 308.

Les régimes locaux, appliqués aux trois parties de la Grèce se ressemblent aussi en ce que dans chacune de ces trois parties les attributs du pouvoir se trouvent concentrés dans les mains d'un seul organe qui prend le nom de Sénat dans la Grèce occidentale et le Péloponèse, tandis qu'il est improprement qualifié d'Aréopage dans la Grèce orientale.

Toutefois, et c'est là le point de contact important entre ces trois Constitutions, toutes prévoyaient l'institution prochaine d'une Chambre unique ou *Boulé nationale*, à laquelle chaque Constitution reconnaissait des prérogatives d'ordre national et promettait obéissance. Cet organisme central devait donner à la Grèce l'aspect d'une Confédération d'Etats, unis pour la continuation de la lutte commune. Mais la Boulé prévue ne s'est jamais constituée. Il est d'ailleurs douteux qu'avec la réalisation de ce pouvoir central les Sénats locaux eussent renoncé aux attributions qu'ils s'étaient arrogés. Et, en effet, le régionalisme avait déjà si bien réussi à s'implanter, qu'il a été, comme nous le verrons, le facteur principal de l'échec de la première Constitution nationale, celle d'Epidaure (1).

§ 2. — GOUVERNEMENTS SOUS LA RÉVOLUTION GRECQUE.

La première Assemblée Nationale de la Grèce révolutionnaire se réunit, dans l'enthousiasme général (2), le

(1) Ci-dessous, p. 16.

(2) A. Dragoumis, *Souvenirs historiques*, Athènes, t. I, p. 10.

20 décembre 1821, près de l'antique Epidaure, sur la convocation de D. Hypsilantis.

Toutes les provinces grecques n'ont cependant pas répondu à l'appel. D'autre part, faute d'une loi électorale commune, aucune analogie n'a été tenue quant au nombre des représentants ou *parastates* qui se présentèrent à l'Assemblée. Et, en effet, sur les 59 premiers constituants, 26 ont été élus par la Grèce orientale, tandis que 8 seulement venaient de la Grèce occidentale et 10 du Péloponèse ; 13 députés représentaient les îles Hydra, Spetsai, Psara et Kassos. Tous ont été élus par les autorités locales existantes, de sorte que la Constituante, comme dit Mendelssohn Bartholdy (1), ne représentait pas à proprement parler le peuple hellène, mais plutôt l'élément oligarchique des notables.

Néanmoins, la première Assemblée Nationale a toujours été considérée comme représentant la Grèce entière et la légalité n'en a jamais été contestée.

Après avoir dans la première séance (20 décembre 1821), sous la présidence de Mavrocordato, voté son règlement intérieur, et le huis clos des séances, l'Assemblée nomma une commission de douze membres pour la rédaction d'un projet de loi organique à base démocratique (2).

(1) Mend. Bartholdy, *Geschichte Griechenlands*, t. I, p. 246. « Von einer Vertretung des Volkes im strengen Sinn des Wortes konnte man schon desshalb nicht reden, weil die Primaten dem Volk das Wahlrecht entzogen, und sich das Recht der Abgeordnetenerneuerung als etwas selbstverständliches angemaaßt hatten ».

(2) Tricoupis, *op. cit.*, II, chap. xxv, p. 134.

Dans son vote du premier janvier 1822, la Constituante proclama l'indépendance de la Nation grecque en justifiant sa résolution (1), à l'instar de la *Déclaration of Independence* des Etats-Unis d'Amérique de 1776.

Avant de se dissoudre, la Constituante vota une seconde proclamation (15 janvier 1822) qui, tout en étant inspirée des idées de la Révolution française sur la liberté et les droits naturels de l'homme, repoussa les « principes démagogiques et révolutionnaires » (2). Le but de ce vote était de tranquilliser la *Sainte Alliance* mal disposée, alors, envers la Révolution grecque, qu'elle tendait à assimiler au mouvement *carbonariste* en Italie.

Le projet de Constitution, à l'élaboration duquel l'italien Vincenzo Gallina prit une part active, fut adopté le premier janvier 1822 et forma la première Constitution générale de la Grèce indépendante, connue sous le nom de *Constitution provisoire d'Epidaure* (3).

(1) « Au nom de la Sainte et Indivisible Trinité, la Nation grecque, sous l'horrible dynastie ottomane, ne pouvant plus supporter le poids d'une tyrannie sans exemple, qu'elle vient de secouer, au prix de grands sacrifices, proclame aujourd'hui devant Dieu et devant les hommes par la voix de ses *parastates* légaux, réunis en Assemblée Nationale, son existence et son indépendance politiques. »

(2) Voir Papanigopoulos, *Histoire de la nation grecque*, Athènes, 1865-1877, t. V, p. 820.

(3) Elle se divise en cinq titres. Le titre premier contient une déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; le titre II indique la composition du gouvernement, comprenant le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, dont les fonctions respectives sont indiquées

Quoiqu'il n'y eut en Grèce que des partisans convaincus de la monarchie(1), le principe démocratique, qui n'était représenté que par une infime minorité de jeunes gens, ayant fait leurs études en Europe, l'a cependant emporté à Epidaure. Cela s'explique car, à ce moment, on ne pouvait pas songer à faire accepter la couronne de la Grèce à un prince étranger, et la jalousie des notables, qui ne reconnaissaient aucun chef, excluait l'idée de chercher un roi dans le pays même. Quant au gouvernement oligarchique, il n'avait pas beaucoup de partisans et les notables redoutaient l'opposition certaine du parti militaire(2). Toutefois l'historien Tricoupis(3), contemporain des événements, dit que les notables ont opté pour le principe démocratique, par libéralisme et patriotisme, plutôt que par simple prévoyance politique.

Afin de ménager les susceptibilités de la Sainte Alliance, la Constitution démocratique d'Epidaure a été déclarée provisoire, la porte ayant été ainsi laissée ouverte à des changements politiques fondamentaux.

sous les titres III et IV. Enfin le titre V est consacré au pouvoir judiciaire. Voir ci-dessous, p. 47.

(1) La réglementation constitutionnelle de la Grèce orientale prévoyait aussi le gouvernement royal. Dans son chap. III, § 1 de la 1^{re} partie, il est dit, à propos de la Boulé Nationale, qu'elle constitue « le pivot de la Grèce et le lieutenant du futur roi... »

(2) N. Saripolos, *La première Constituante et le régime d'Epidaure de 1822*, Athènes, 1907, p. 17.

(3) S. Tricoupis, *op. cit.*, chap. XXVII, p. 141.

Le régime instauré en 1822 constituait une grande innovation pour la Grèce. On avait fait table rase de toutes les institutions séculaires de *self-government* des communautés helléniques, ayant fonctionné sous la domination turque, pour implanter en Grèce un régime occidental, imprégné des théories constitutionnelles libérales d'alors. Comme toutes les Constitutions élaborées et appliquées en Grèce pendant la période révolutionnaire et jusqu'à l'avènement de la monarchie, la Charte de 1822 s'est inspirée des Constitutions françaises de 1793 et de l'an III. Elle présente toutefois de notables particularités qui la différencient de ces dernières et qui, en lui donnant un cachet personnel, ont autorisé cette croyance (1), que la Constitution d'Épidaure n'est pas une simple imitation des Constitutions alors connues d'Europe ou d'Amérique. Quant aux institutions des communautés grecques, ayant fonctionné sous la domination ottomane, elles ont été, à raison, croyons-nous, mises à l'écart, car elles ne pouvaient contribuer qu'à fortifier le régionalisme et l'esprit oligarchique, si puissants déjà, et qui ont si mal servi la cause de l'hellénisme (2).

C'est en effet à la survivance des Sénats locaux qu'est principalement dû l'échec du régime épidaurien. D'après la Constitution de 1822 ces gouvernements régionaux devaient se soumettre entièrement aux décisions du gouvernement

(1) Cf. Aravantinos, *op. cit.*, p. 310, note 8.

(2) Voir cependant opinion contraire Hertzberg, *Neueste Geschichte Griechenlands von der Erhebung der Neugriechen gegen die Pforte bis zum Berliner Frieden*, p. 168.

central(1). En fait cependant, forts de leurs droits antérieurs, au lieu d'obéir ils contrecarraient les ordres du pouvoir central, constituant, pour ainsi dire, des Etats dans l'Etat. Aussi, l'autorité du Gouvernement central devenait-elle illusoire, au moment même où les vicissitudes de la lutte nationale exigeaient un pouvoir central très puissant.

Si, maintenant, au maintien des Sénats locaux, on ajoute la constitution d'un exécutif central faible à plus d'un point de vue(2), on aura les raisons premières qui précipitèrent la revision de la Constitution d'Epidaure, votée bien plus pour produire une impression en Europe occidentale que pour recevoir une application pratique. Il était évident, en effet, que la Grèce n'était pas en mesure, après quatre siècles d'esclavage et sans autre éducation politique, de se voir appliquer du jour au lendemain un régime aussi avancé que celui d'Epidaure.

La deuxième Assemblée Constituante se réunit le 29 mars 1823 à Astros, dans le paroxysme de la lutte des partis militaire et civil.

Dans sa première séance, elle décida à l'unanimité de respecter les dispositions fondamentales de la Constitution

(1) Le § 101 de la Constitution d'Epidaure dit : « Les Sénats et l'Aréopage, ainsi que toute administration particulière de la Grèce, constitués avant la présente Assemblée Nationale, sont également soumis d'une façon complète aux décisions du Gouvernement. » La reconnaissance toutefois de ces pouvoirs locaux était en contradiction avec certaines dispositions de la Constitution de 1822. Voir Paparigopoulos, *op. cit.*, t. V, p. 730 et suiv.

(2) Voir ci-dessous, p. 53.

d'Epidaure et vota pour ses travaux le huis clos. Le projet portant revision de la Constitution provisoire d'Epidaure, rédigé par une commission de 7 membres, fut voté le 13 avril 1823 par l'Assemblée Nationale, sous le titre de « Loi d'Epidaure » ou « Constitution provisoire de la Grèce ». Le projet fut signé par les 263 membres de l'Assemblée.

La Constituante d'Astros, en vue de raffermir le pouvoir central, s'est empressée de supprimer les « gouvernements particuliers » du Péloponèse et de la Grèce continentale, orientale et occidentale, dont « l'existence a été démontrée préjudiciable, en raison des grands obstacles qu'elle interposait au progrès de l'économie publique » (30 mars 1823).

Si toutefois l'autorité de l'exécutif central s'est trouvée, par là, rehaussée, la revision à Astros des dispositions touchant à ses relations envers le Parlement s'est effectuée à son détriment. Au lieu de renforcer l'exécutif central, la loi d'Epidaure a, en l'affaiblissant vis-à-vis du législatif, consacré son impuissance et fait que la lutte, que les Sénats locaux menaient sourdement, sous le régime épidaurien, contre le pouvoir central, se poursuivit plus âpre, après la suppression de ces gouvernements locaux, entre les deux autorités centrales.

En décembre 1823, l'exécutif ayant cherché à soumettre le législatif, ce dernier déposa l'exécutif. L'anarchie et la première guerre civile s'ensuivirent et furent envenimées par les intrigues des partis étrangers, dont la formation en Grèce eut comme raison première la question de savoir

chez quelle Puissance la Grèce choisirait le roi qui devrait mettre fin au désordre existant (1).

La Constitution d'Astros n'a donc pas été appliquée. L'ingérence du législatif dans les attributions de l'exécutif alimentait le désordre intérieur et nécessitait une prompte revision de la Loi d'Epidaure. La deuxième Assemblée Nationale avait d'ailleurs, avant sa dissolution, fixé la convocation de la Constituante dans deux ans.

A cet effet, une circulaire gouvernementale du 25 septembre 1825 invitait les provinces à élire un double nombre de représentants, la réunion de l'Assemblée étant fixée au 23 décembre 1825. Mais cette convocation est restée sans effet, et la 3^e Constituante n'a commencé ses travaux réguliers que le 6 avril 1826 à Epidaure.

Cette Assemblée cependant devait peu après surseoir à ses travaux et remettre provisoirement (12 avril 1826) le gouvernement à un comité exécutif de 11 membres (2), qui, le 18 avril, communiquait au pays sa prise de pouvoir. En même temps, une commission de 13 membres fut

(1) Voir Mendelssohn Bartholdy cité dans Aravantinos, *op. cit.*, p. 616 : « La Grèce, après sa libération de la Turquie, était destinée à conserver comme héritage désastreux du joug turc, sa dépendance vis-à-vis de l'étranger. C'est ainsi que se formèrent les partis anglais, français et russe ». Cf. G. Philaréto, *Constitution de la Grèce*, Athènes, 1889, p. 31.

(2) Bien avant cette date, un projet proposait de confier tous les pouvoirs à un comité de trois membres. La proposition n'a pas alors trouvé beaucoup de défenseurs dans l'Assemblée. C'est seulement à la nouvelle du danger que courrait Missolonghi qu'on se décida à donner pleins pouvoirs à l'exécutif.

chargée par la Constituante de convoquer les plénipotentiaires pour fin septembre, mais à deux reprises (2 août et 21 septembre 1826) la convocation à Poros resta sans effet. Une circulaire du 1^{er} novembre 1826 fixa en conséquence la réunion à Aegina. L'opposition toutefois se réunit à Hermione et par sa prétention de laisser les provinces libres d'envoyer, soit les mêmes, soit d'autres plénipotentiaires, elle empêcha la reprise régulière des travaux de la troisième Constituante. (1) La lutte de l'opposition contre le parti gouvernemental devenait sans issue, lorsque l'intervention anglaise ramena la réconciliation des partis.

La Constituante se réunit enfin, le 19 mars 1827, à Trœzène et vota le 1^{er} mai 1827 la *Constitution politique de la Grèce*, en 150 articles, que signèrent 171 représentants.

Cette Charte, plus complète que les deux précédentes, ne devait jamais recevoir d'application. Son étude est néanmoins intéressante car, au point de vue des idées démocratiques, la Charte de 1827 surpassait en libéralisme toutes les constitutions de l'Europe alors connues (2). Outre certains nouveaux principes, ne figurant pas dans les constitutions antérieures (3), on y trouve le dogme de la

(1) Quoique le parti gouvernemental jugeât régulière la convocation par la commission, il proposa néanmoins un autre lieu de réunion, en réservant à l'Assemblée le droit de se prononcer sur la question des plénipotentiaires. L'opposition refusa et procéda à la reprise partielle des travaux, ce qui exaspéra le parti d'Aegina.

(2) Philipps, *The war of Greek Independence*, 1821-1833, London, 1897, p. 226.

(3) Protection du droit de propriété privée (art. 12), sauf expro-

souveraineté nationale expressément consacré (1). La Constitution de Trœzène ayant été faite pour Jean Capodistria, élu président de la République grecque pour une durée de sept ans (vote du 3 avril 1827), laissait néanmoins la prépondérance politique à la Chambre des députés ou *Boulé.

Presque personne en Grèce ne croyait alors que la Charte démocratique de Trœzène pouvait fonctionner (2). Capodistria était aussi persuadé qu'on ne pouvait gouverner la Grèce d'après la Constitution de 1827, soit parce qu'il avait sous les yeux les résultats peu engageants des constitutions antérieures, soit parce que le traité de Londres du 24 juin-6 juillet 1827 entre les trois Puissances que Capodistria reconnaissait, était en contradiction avec les stipulations de la Constitution sur l'indépendance absolue de la nation grecque. (3)

priation pour cause d'utilité publique (art. 17) ; principe de non-rétroactivité des lois (art. 19) ; pas de tribunaux d'exception (art. 24) ; publicité des décisions judiciaires, etc.

(1) Cf. ci-dessous p. 96 et suiv.

(2) Comp. Prokesch-Osten, *Geschichte des Abfalls der Griechen vom türkischen Reiche im Jahre 1821 und der Gründung des hellenischen Königreiches*, Wien, 1867, t. II, p. 143.

(3) L'art. 2 du traité s'exprime ainsi : « L'arrangement à proposer à la Porte ottomane reposera sur les bases suivantes : Les Grecs relèveront du Sultan comme d'un seigneur suzerain et en conséquence de cette suzeraineté, ils payeront à l'Empire ottoman une redevance annuelle dont le montant sera fixé, une fois pour toutes, d'un commun accord. Ils seront gouvernés par des autorités qu'ils choisiront et nommeront eux-mêmes, mais à la nomination desquelles la Porte aura une part déterminée ».

D'autre part, les dispositions de la Constitution de 1827 sont

Mais au lieu de procéder légalement par la convocation de la Constituante, afin de lui soumettre le traité et lui demander les modifications constitutionnelles nécessaires, le président Capodistria suspendit la force de la Charte de 1827 par le coup d'Etat du 18 janvier 1828, quelques jours après que la Régence lui eut remis les pouvoirs. Capodistria soumit alors à l'approbation de la Boulé un projet de Constitution provisoire rédigé par lui. Le vote de cette Constitution par la Boulé est d'autant plus contraire à la légalité(1), que la Constituante de Trœzène avait expressément stipulé que « sous aucun prétexte et dans aucun cas, la Boulé ou le gouvernement ne pourront légiférer ou exécuter quoi que ce soit, contrairement à la présente Constitution politique (2) ».

basées sur l'indépendance entière de la Grèce, indépendance stipulée expressément dans le préambule.

(1) L'acte de la Boulé du 18 janv. 1828 était ainsi motivé : « Etant donné les circonstances graves que la Patrie traverse et étant donné que la durée de la guerre n'a pas permis et ne permet pas le fonctionnement dans toute son étendue de la Constitution politique, votée à Trœzène ; considérant, d'autre part, que le salut de la Nation est la suprême des lois, et considérant que la Boulé a reçu du peuple la charge de pourvoir à son salut ; la Boulé ayant comme but unique le salut de la Grèce, qu'elle considère comme son devoir le plus sacré, ainsi que le bonheur de la nation hellène, qui lui en a confié la charge ; vu que le Président lui a soumis un projet modifiant provisoirement le mode de gouvernement, etc... » V. Mamoukas, *Sur la Renaissance de la Grèce*, collection des documents officiels, t. X, p. 39 et suiv.

(2) Voir § 2 du vote de la Constituante de Trœzène, G. Dyovouniotis, *Constitutions grecques*, Athènes, 1901, p. 99.

La Boulé déposa la charge de légiférer (1) et un nouveau corps, le *Panhellénion*, devait participer avec le Président à la responsabilité du gouvernement, jusqu'à la réunion de la Constituante, fixée en avril 1828.

En fait, Capodistria gouverna le pays dictatorialement, concentrant dans ses mains tout le pouvoir politique. (2)

Mais le Président dut bientôt céder à la pression diplomatique et à l'opinion publique, exigeant la prompte réunion de la Constituante, dont il ajournait constamment la convocation. N'ayant pas réussi à faire approuver par le *Panhellénion* un projet de loi électorale qui lui aurait assuré la majorité aux élections, il fut obligé de faire une *fournée* de neuf nouveaux membres et de présenter le projet pendant la même session du *Panhellénion*, après avoir aussi changé les secrétaires des trois sections de ce corps. Le projet fut de la sorte finalement approuvé par le *Panhellénion* et c'est sur la base de cette loi électorale (3), promulguée le 4 mars 1829, que s'effectuèrent les élections à l'Assemblée Nationale, réunie enfin, après deux convocations, le 11 juillet 1829, à Argos. Etant composée de plénipotentiaires acquis au Président, l'Assemblée lui concéda tout ce qu'il demanda.

Après avoir, par son vote du 22 juillet 1829, approuvé le coup d'Etat de Capodistria, avec l'aide de la Boulé, du

(1) Aravantinos, *op. cit.*, p. 327, note 33.

(2) Ci-dessous, p. 65 et suiv.

(3) On trouve l'exposé de cette loi électorale dans le Code électoral de Em. Lycoudis, Athènes, 1889, p. 53 et suiv.

18 janvier 1828, la Constituante remplaça le *Panhellénion* par un Sénat, toujours à titre de corps consultatif. En même temps l'Assemblée chargea le gouvernement de préparer, avec le concours du Sénat, un projet de lois fondamentales, basé « sur les Chartes constitutionnelles d'Epidaure, d'Astros et de Trœzène, avec les modifications que le nouvel état de choses comportait ». Le projet rédigé, le gouvernement devait convoquer la même Constituante pour le lui soumettre.

Toujours est-il que les pouvoirs dictatoriaux du Président ne manquèrent pas de soulever une forte opposition (1), qui l'accusait de vouloir instaurer en Grèce un système absolutiste. Le mécontentement s'aggrava encore après la révolution française de 1830, dont le contre-coup se fit bientôt sentir en Grèce.

Capodistria fut assassiné le 27 septembre 1831 à Nauplie.

Conformément au vote de la 4^e Constituante d'Argos (22 juillet 1829) le Sénat, réuni le même jour, procéda à la nomination d'un Comité de gouvernement provisoire de 3 membres, sous la présidence d'Augustin Capodistria, frère du défunt. Il devait exercer le pouvoir avec la collaboration du Sénat, jusqu'à la réunion de la Constituante.

Celle-ci, la 5^e en date depuis 1821, réunie le 5 décembre 1831 à Argos, confirma les pouvoirs du Comité de gouver-

(1) G. Finlay, *Greece from its conquest by the Romans to the present time*, Oxford, 1877, VII, p. 49.

nement provisoire en donnant à Aug. Capodistria le titre de Président du Gouvernement grec (1), et nomma en outre une commission de 9 membres pour la rédaction du projet de Constitution, en lui prescrivant les bases de travail suivantes : ... « les principes garantissant les droits du citoyen doivent conserver les bases que les Constituantes d'Epidaure, d'Astros, de Trœzène et d'Argos leur assignèrent. La compétence du pouvoir exécutif doit être définitivement fixée selon le principe monarchique constitutionnel et celle du pouvoir législatif doit être modifiée dans le sens monarchique, selon les bases que la Constituante d'Argos a posées dans son décret n° 2... La Commission doit aussi tenir compte, dans la rédaction du projet de constitution, des communications échangées entre les Cours alliées et le Gouvernement grec (que le secrétaire aux Affaires Etrangères présentera à l'Assemblée), ainsi que des actes du Sénat qui s'y réfèrent ; des remarques de ses commissions pour la rédaction du projet de constitution et des notes que le très regretté Président a laissées à ce sujets (2) ».

Le 16 mars, l'Assemblée Nationale d'Argos, transférée à Nauplie, vota le projet de Constitution, comprenant 294 articles et des appendices, sous le titre de *Constitution primitive* (Ἡγεμονική). Cette Constitution rétablit l'harmonie

(1) Vote du 8 décembre 1831. V. détails dans Aravantinos, *op. cit.*, p. 333, note 41.

(2) Séance de l'Assemblée du 18 décembre 1831.

entre les pouvoirs de telle sorte que la collaboration entre eux a été rendue possible selon le système parlementaire.

Comme la Constitution d'Argos ne devait entrer en vigueur qu'à l'arrivée du souverain en Grèce, on institua entre temps un gouvernement provisoire, analogue au régime que vota en juillet 1829 la 4^e Constituante à Argos. Le Sénat subsista comme corps consultatif et le titre de Président de la Grèce fut accordé à Aug. Capodistria (1).

Mais si la Constitution princière, votée en 1832 à Nauplie, ne devait jamais s'appliquer, le régime provisoire, institué par la 5^e Constituante, ne l'a été que d'une façon éphémère. Le 28 mars 1832, le Président, Aug. Capodistria, devant la révolution triomphante (celle qui avait commencé le 9 décembre 1831 à Argos), dut démissionner et s'enfuir de nuit à Corfou. C'était le triomphe du parti des « constitutionnels » qui voulaient un roi et une constitution et dont le chef était Colettis. La Grèce se trouvait donc une fois de plus sans gouvernement.

Le Sénat aussitôt réuni, choisit un Comité exécutif de 5 membres, portés à 7, le 7 avril 1832, à qui le pouvoir exécutif fut confié, en attendant l'arrivée du prince Othon ou la réunion de la Constituante (2). Le Comité exécutif, reconnu par les plénipotentiaires des grandes Puissances,

(1) Vote de l'Assemblée du 15 mars 1832. V. Aravantinos, *op. cit.*, p. 335, note 43.

(2) Aux négociations entre les partis politiques, le professeur Frédéric Thiersch, de Munich, prit une part active. Voir Thiersch, *De l'état actuel de la Grèce et des moyens d'arriver à sa restauration*, I, p. 107.

devait gouverner le pays selon les règles posées par la 4^e Constituante d'Argos (22 juillet 1829).

La nouvelle Constituante se réunit à Argos le 11 juin 1832, mais ne reconnaissant pas la légalité de la 5^e Constituante de Nauplie, se considéra comme *prolongeant* la 4^e Constituante d'Argos. Pendant que l'Assemblée siégeait à Pronœa, le Sénat continuait à fonctionner à Nauplie. Les deux corps se combattaient et chacun niait la légalité de l'autre. La Constituante alla même, par son vote du 27 juillet 1832, jusqu'à supprimer le Sénat et à se faire remettre *manu militari* les sceaux et les archives (1).

Sur ces entrefaites les résidents des Puissances, désireux de conserver à tout prix l'autorité du Sénat, adressèrent au Gouvernement grec un communiqué (29 juillet-10 août 1832) réprochant la réunion de la Constituante, à qui ils ne reconnaissent pas le droit de procéder à l'élaboration d'une Constitution monarchique, dont la discussion et la consécration « ne pouvaient plus avoir lieu sans la participation du pouvoir royal (2) ». Aussi, jusqu'à l'arrivée de la Régence, le gouvernement provisoire, tel qu'il existait, devait être conservé (3).

L'Assemblée de Pronœa continua néanmoins ses travaux, n'ayant pas voulu obtempérer à cet ordre (4). Peu

(1) Aravantinos, *op. cit.*, p. 342, note 52.

(2) Le traité de Londres du 7 mai 1832 (n. style) réglait d'une manière définitive l'élection d'Othon.

(3) Voir texte de la note dans Aravantinos, *op. cit.*, p. 344, note 52.

(4) Dans sa réponse aux résidents des trois Cours, la Constituante proteste contre le pouvoir légiférant ou constituant du Sénat, simple

après la Constituante de Pronœa était dissoute par une bande armée acquise à l'opposition, que soutenait l'influence étrangère (1).

La guerre civile battait ainsi son plein et l'autorité du gouvernement provisoire était illusoire (2). Même au sein du gouvernement l'antagonisme survécut, et les relations avec le Sénat ressuscité devenaient de plus en plus tendues. Avec la disparition de l'Assemblée de Pronœa, en 1832, le régime constitutionnel, qui caractérisa les gouvernements de la Grèce révolutionnaire, subit un temps d'éclipse pour ne reparaitre qu'en 1843.

§ 3. — MONARCHIE ABSOLUE.

Lorsque le Prince Othon de Bavière débarqua, le 18-30 janvier 1833 à Nauplie, la Grèce se trouvait dans un état

Conseil d'Etat, donneur d'avis, et conclut que les « représentants autorisés du peuple ayant conscience des charges qu'ils ont assumées, se rendraient coupables en n'accomplissant pas leur devoir ».

Pour le texte de cette réponse, que le gouvernement provisoire n'a cependant pas remis aux résidents, voir Aravantinos, *op. cit.*, p. 344, note 52.

(1) Comp. G. Philaréto, *Constitution de la Grèce*, Athènes, 1889, p. 50.

(2) « Les ennemis du régime constitutionnel en Grèce triomphaient et concluaient que, dans un pays où les représentants de la nation se font chasser de force, il ne peut pas exister de régime constitutionnel, comme en Europe occidentale. La Grèce devait d'abord commencer par devenir un Etat tout court, avant d'être un Etat constitutionnel. » Saripolos, *Droit constitutionnel grec*, Athènes, 1915, t. I, p. 27.

d'anarchie, sans régime précis. Néanmoins, on s'attendait en Grèce à la réunion de la Constituante. Le roi de Bavière avait promis que les membres de la Régence seraient choisis parmi les hommes ayant des opinions modérées, mais *constitutionnelles* (1).

D'autre part, le ministre des Affaires étrangères de Bavière, baron von Gise, transmettant au gouvernement grec la réponse du roi de Bavière (19-31 juillet 1832) annonça que la Régence, avec le concours de l'Assemblée Constituante devant être bientôt convoquée, préparera la Constitution définitive de la Grèce. (2) La proclamation de la Conférence de Londres du 18-30 août 1832, recommandant aux Hellènes d'aider le souverain « dans la tâche de donner à l'Etat une constitution définitive » (3) justifiait cette espérance.

Ces promesses ne furent pas tenues. Un courant d'opinion assez fort, soutenu par la diplomatie russe et autrichienne (4) était d'ailleurs mal disposé envers « les constitutionnels », si bien que le jeune roi s'installa en Grèce,

(1) Voir aussi dans ce sens les déclarations du rapporteur Paixhans, du 4 avril 1833, à la Chambre française des représentants.

(2) Voir texte de cette communication dans Aravantinos, *op. cit.*, p. 356, note 62.

(3) Voir dans Ch. Strupp, *La situation internationale de la Grèce, Recueil de documents*, le texte du projet de déclaration des trois Cours à la nation grecque. Doc. LVIII ; et aussi *Journal des Débats* du 16 octobre 1832.

(4) Voir documents diplomatiques à l'appui dans Aravantinos, *op. cit.*, p. 357, note 63.

« cette terre classique de la liberté, en empereur » (1).

Le 23 janvier-6 février 1833, la Régence — composée du comte Joseph Ludwig von Armansperg, président, du professeur Georg Ludwig von Maurer et du général Karl Wilhelm von Heideck, — dans sa proclamation aux Hellènes, ne faisait plus la moindre allusion à la Constitution. Elle débutait par ces mots : « Othon, roi de Grèce, par la grâce de Dieu ». Aucun doute ne pouvait plus subsister.

A partir de ce jour, la Régence concentra dans ses mains tous les pouvoirs et gouverna autoritairement, sans responsabilité (2). A la majorité d'Othon (3), fixée par la Convention de Londres du 20 mai-1^{er} juin 1835 (art. 9), la concentration arrive à son comble. Le roi s'occupait des moindres détails de l'administration. Sa méfiance, son indécision proverbiales et la lenteur qui en résulta dans l'expédition des affaires ont fait dire au résident autrichien,

(1) Klüber, *Pragmatische Geschichte der nationalen und politischen Wiedergeburt Griechenlands*, 1835, p. 521.

(2) Sur la méfiance et la discorde qui régnèrent au sein du Conseil de la Régence et qui se manifestèrent entre ses membres, dès leur arrivée en Grèce. Voir Aravantinos, p. 376 ; G. Maurer, *Das griechische Volk Vorrede*, t. II, p. 15, 46, 93, 495 et suiv.

(3) Même avant sa majorité, Othon s'occupait des affaires du gouvernement. Dès la fin de 1834, il participait aux délibérations du Conseil de la Régence et cherchait à orienter son futur mode de gouvernement.

Voir Mendelssohn Bartholdy, *Geschichte Griechenlands*, II, 505, pour l'influence qu'exerça sur lui le ministre d'Autriche, Prokesch-Osten.

ennemi pourtant des idées libérales, que « le seul remède serait une solution constitutionnelle ». Pour donner satisfaction aux partisans d'une Constitution, le décret royal du 18-30 septembre 1835 créa le *Conseil d'Etat*, avec voix consultative seulement sur les questions principales de l'administration et les projets de loi. Le Conseil d'Etat devant se composer des hommes les plus en vue de la Grèce, nommés par le roi, fonctionna le 16-28 octobre 1835 (1).

Le roi est vite revenu sur une tentative de réforme, laissant plus de latitude aux ministres dans les limites de leur compétence. A partir de 1837, un renforcement de concentration se produit. Le roi avec son Cabinet (Ἀνακτοβούλιον), est à la tête de toutes les affaires, et les ministères sont réduits à de simples rouages subalternes. La responsabilité sur les affaires gouvernementales a commencé à remonter à partir de ce moment à la personne du roi.

Las cependant de la guerre que lui faisait la diplomatie européenne, et surtout le représentant du Gouvernement anglais, sir Ed. Lyons, secondé par la presse grecque, Othon consentit à confier la présidence du Conseil des ministres à Alex. Mavrocordatos, qui préconisait un nouveau système de gouvernement, tout en respectant le principe monarchique. Son programme consistait surtout à obtenir l'indépendance et la responsabilité des ministres, la disso-

(1) Déjà l'art. 15 du décret du 3-15 avril 1833 prévoyait la constitution d'un Conseil d'Etat. La création de ce corps a été toutefois ajournée, à cause du désaccord entre les membres de la Régence.

lution du *Cabinet du roi* et le renforcement des pouvoirs du Conseil d'Etat (1).

Selon Dragoumis le *Cabinet du roi*, dit *Camarilla*, humiliait les Grecs, car on l'accusait de dénaturer la vérité en s'interposant entre le ministère et le roi. Le roi n'entendait et ne voyait que par lui (2).

Néanmoins, Mavrocordatos, tout en ayant l'appui du Conseil d'Etat, ne put réussir dans son projet de réforme et dut, peu après, démissionner pour manque de confiance du roi (8-20 août 1841). La guerre sourde contre la politique absolutiste d'Othon s'aggrava par la suite. Les représentants étrangers, soutenus par la presse du pays, ne se lasaient pas d'exiger la convocation de la Constituante. Toutefois, c'est surtout des embarras financiers du gouvernement que résulta la révolution du 3 septembre 1843. Le peuple et l'armée imposèrent ce jour à Othon le régime constitutionnel (3).

§ 4. — CONSTITUTION DE 1844.

Convoquée par le décret royal du 3 septembre 1843, la Constituante se réunit le 8 novembre 1843, à Athènes (4).

(1) Sur la portée de ces réformes, voir les déclarations de Mavrocordatos au Conseil d'Etat du 27 juillet 1841. Ci-dessous page 78 et suiv.

(2) Voir Aravantinos, p. 413, note 109 *in fine*.

(3) Sur l'état d'esprit régnant à la veille de la révolution et les événements du 3 septembre 1843, voir G. Philarétos, *La Constitution de la Grèce*, Athènes, 1889, p. 59 et suivantes.

(4) Notons que le décret stipulait que l'élection des constituants

Après avoir rappelé, dans son discours d'ouverture, que la législation municipale, les conseils provinciaux et le système des jurys ont été les précurseurs du gouvernement représentatif en Grèce, le roi Othon continua ainsi : « Ne soyons pas avares dans nos concessions réciproques... *Concluons entre nous un pacte*, dont l'opportunité portera les garanties de son maintien et de sa durée ».

Du rapprochement de la réponse de l'Assemblée (1) et des considérants de la promulgation de la Constitution de 1844 (2), il résulte que cette dernière est considérée comme un compromis entre le roi et la nation, tout comme la Charte française de 1830 et les constitutions anglaises (3).

Le 3 janvier 1844 l'Assemblée commença la discussion du projet de Constitution. La formule de l'art. 3, sur les

devait avoir lieu conformément à la dernière loi électorale promulguée avant 1833, celle-là même à propos de laquelle J. Capodistria avait été alors si vivement attaqué. Ci-dessus, p. 23.

(1) « S. M. en négociant le régime représentatif comme un pacte entre la Nation et le roi, consacrant d'une manière immuable les droits des Hellènes et les prérogatives de la Couronne... »

(2) *Journal du Gouvernement*, n° 5, du 18 mars 1844.

(3) Voir, l'opinion contraire, considérant la Constitution de 1844 comme découlant exclusivement de la souveraineté nationale, A. Vanvetso, *Introduction au droit canonique des orthodoxes*, Athènes, 1911, p. 126. Tel n'était cependant pas l'esprit qui animait la Constituante, lorsque dans sa session du 28 décembre 1843, elle reconnut au roi le droit de faire ses remarques sur le projet de constitution qui lui serait présenté, « jusqu'à ce que la Constitution définitive de la Grèce résulte du consentement et de l'accord de la Constituante et du roi ». Voir procès-verbaux de la Constituante, p. 105.

droits du citoyen, occupa l'Assemblée pendant douze séances. De même une vive discussion s'engagea à propos de l'art. 13, sur la question du Sénat dont l'existence fut enfin admise par 159 voix contre 37 (1). Dans la séance du 21 février la Constituante vota le projet dans son ensemble, mais quelques dispositions ont été retouchées par l'Assemblée, après le message royal du 23 février, contenant les observations d'Othon. Le 18 mars 1844, le roi prêta serment à la Constitution et clôtura les travaux de l'Assemblée.

La Constitution grecque de 1844 n'a aucune originalité, car elle a été calquée sur la Charte française du 14 août 1830 (2) et sur la Constitution belge du 7 février 1831. Toutefois la Constitution de 1844, n'a pas reproduit le dogme de la souveraineté du peuple, inscrit dans la Constitution belge de 1831. Comme la Constitution est muette sur le cas de revision constitutionnelle, il en résulte qu'elle ne peut avoir lieu sans le concours du roi. Il en est tout autrement, nous le verrons, dans la Constitution de 1864, où le principe de la souveraineté nationale se trouve formellement inscrit (art. 21 et art. 44) et le cas de revision est prévu.

D'après l'art. 15 de la Constitution de 1844, le pouvoir

(1) Procès-verbaux de l'Assemblée Constituante d'Athènes, p. 273-289.

(2) Voir Félix Berriat-Saint-Prix, *Comparaison de la Charte grecque et de la Charte française*. Paris, 1845. La Commission de rédaction s'inspira de son commentaire sur la Charte constitutionnelle.

législatif s'exerce par le roi, la Boulé et le Sénat. La Constituante du 3 Septembre abolit le Conseil d'Etat (art. 101 et 102) ; elle vota aussi une loi consacrant le suffrage quasi-universel et direct (18 mars 1844).

Quoiqu'ayant prêté serment à la Constitution, Othon n'essaya pas moins d'en éluder l'esprit, acceptant ainsi le sacrifice de sa popularité. Il rechercha à concentrer dans ses mains tout le pouvoir par des moyens illégaux et anti-constitutionnels, en se tenant à peine à la lettre de la Constitution. Pour avoir raison de l'opposition dans les Chambres, il était obligé tantôt de faire une *fournée* de sénateurs, tantôt de dissoudre la Boulé, chaque fois que le ministère s'y trouvait mis en minorité. Par ces pratiques Othon faisait des ministres de simples exécuteurs de ses volontés, ne dépendant pas des Chambres. Jamais, en effet, les votes de celles-ci ne provoquèrent la chute du ministère (1). D'autre part, l'intervention aux élections des agents du gouvernement se faisait ouvertement. Cette pratique scandaleuse a été inaugurée dès la première période électorale de 1844. J. Aravantinos, (2) en donnant les détails pénibles des procédés par lesquels on cherchait à fausser la volonté populaire, dit : « Le roi Othon employa tous les moyens dont se servirent les princes allemands pour la circonscription des libertés constitutionnelles ; mais

(1) Ci-dessous, p. 88 et suiv.

(2) J. Aravantinos, *Droit constitutionnel grec*, Athènes, 1897, p. 167 et suiv.

il en recueillit aussi tous les fruits qui, selon le célèbre publiciste Robert von Mohl (1), furent le lot des princes allemands.

Othon trouva un fervent défenseur de la centralisation à outrance dans son premier ministre Colettis, qui, pendant les quatre années de son ministère (1844-1848), essaya d'imposer ses tendances absolutistes, sous prétexte que les libertés constitutionnelles ont été prématurément accordées aux Hellènes. Il était d'avis, en effet, que la Constitution n'est que « la reproduction des mœurs que la société admet ; il est évident, par conséquent, qu'à défaut de mœurs sociales, une Constitution ne peut-être écrite. C'est à quoi cependant n'ont pas pensé nos savants — disait-il —, lorsqu'ils demandaient à tout prix une Constitution : ils ne se sont pas rendu compte que l'organisation sociale doit précéder l'organisation politique (2) ».

Le fait est que les conditions, dans lesquelles peut fonctionner un système basé sur la participation du peuple au gouvernement, ont été complètement faussées. Le fonctionnement d'un régime représentatif, serait-il constitutionnel ou parlementaire, ne saurait s'accommoder avec un gouvernement méconnaissant d'une manière constante et systématique la volonté nationale. Un tel système, engendrant l'inertie, conduit à la lutte entre les organes supérieurs de l'Etat pour aboutir à la suppression des libertés populaires et à la révolution.

(1) Robert von Mohl, *Staatrecht, Völkerrecht und Politik*, I, 49, et 392.

(2) Dragoumis, *op. cit.*, II, ch. VII, p. 122.

Le 10 octobre 1862 le peuple de la capitale abolit la dynastie d'Othon (1).

§ 5. — CONSTITUTION DE 1864 ET REVISION DE 1911.

La deuxième Assemblée Nationale d'Athènes se réunit le 10 décembre 1862 sur la convocation du gouvernement provisoire, afin de rédiger le nouveau statut de la Grèce et de procéder au choix d'un souverain. Les représentants furent élus suivant la loi électorale du 18 mars 1844 sur l'élection à la Chambre, spécialement modifiée par un vote du gouvernement provisoire, afin que les sujets grecs à l'étranger puissent aussi se faire représenter (2).

(1) Dans la nuit du 10 au 11 octobre, le peuple soulevé vota ce qui suit : « Vote de la Nation. Les maux dont souffrait la patrie ont cessé. Toutes les provinces de la capitale s'étant unies à l'armée, y ont mis fin. Il est proclamé et décidé, comme étant la volonté commune de toute la Nation grecque, que : la royauté d'Othon est abolie ; la régence d'Amalie est abolie ; un gouvernement provisoire est constitué pour gouverner l'Etat jusqu'à la convocation de la Constituante ; il sera composé des citoyens Dem. Boulgaris, président. Const. Canaris, et Vénizelos Roufos ; une Assemblée Constituante est immédiatement appelée à statuer sur le régime et sur le choix d'un Prince. Vive la Nation. Vive la Patrie. »

(2) Voir texte du vote dans Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 442 et suiv. Saripolos, *op. cit.*, t. I, p. 36. Si la participation des Hellènes résidant hors du royaume peut encore se concevoir pour la représentation à la Constituante, le vote aux élections législatives ne saurait être admis. Le vote des Hellènes de l'étranger ne peut être censé exempt de toute influence étrangère qu'autant qu'il est émis dans les limites libres du royaume.

Etant donné que le protocole de Londres du 3 février 1830 excluait du trône de la Grèce les membres des familles régnantes des trois Puissances garantes, le prince Alfred d'Angleterre ne put accepter la couronne de Grèce que lui offrit la Constituante par son vote du 22 janvier 1863. Le 18 mars, l'Assemblée proclama à l'unanimité le prince de Danemark George, Christian, Guillaume, roi *constitutionnel* des Hellènes, sous le titre de George I. Les trois Puissances ont agréé le fait du choix spontané du prince George par les Grecs (1) et ont conclu avec le Danemark, relativement à ce choix, le traité du 4-13 juillet 1863 (2).

Le décret de l'Assemblée du 9 octobre 1863, dans ses articles relatifs à la prestation du serment et aux droits du pouvoir royal disposa que « le roi a le droit de *sanction* pour les projets de loi de l'Assemblée, la Constitution exceptée... » (art. 2). Et plus bas : « La force du présent décret cesse, dès que le roi aura *signé* la Constitution que l'Assemblée Nationale élaborera et y aura prêté serment... » (art. 3). Il ressort du rapprochement de ces deux articles que l'Assemblée se considérait, en tant que représentant le peuple souverain, seule dépositaire du pouvoir constituant et qu'elle n'entendait pas partager ce pouvoir avec le roi,

(1) La proclamation du roi aux Hellènes dont lecture a été donnée à la Constituante, dans sa séance du 19 oct. 1863, débute ainsi : « En montant sur le trône, où votre suffrage m'a appelé... » Voir texte dans Philarétos, *op. cit.*, p. 97.

(2) Ch. Strupp, *La situation internationale de la Grèce, Recueil de documents*, n° 79. Et G. Dyovouniotis, *Constitutions grecques*, Athènes, 1901, p. 263.

ne considérant pas la *signature* de la constitution par le roi comme une *sanction* donnée par lui, en tant que faisant partie du pouvoir constituant. (1)

Cependant la Constituante ne semblait pas pressée de voter la constitution. Deux ans après sa convocation, elle en était encore à la discussion de l'art. 71, lorsqu'un message royal, en date du 6 octobre 1864, précipita le vote de la constitution. Le roi George protestait contre la lenteur des travaux de l'Assemblée et l'état anormal dans lequel maintenait le royaume, depuis un an, l'existence de l'Assemblée Constituante, fonctionnant en même temps comme pouvoir constituant et comme Chambre législative (2). Aussi, rendait-il responsable l'Assemblée pour les conséquences qui s'en suivraient, si, dans le délai de dix jours, elle n'avait pas terminé ses travaux. Pour faciliter ce travail, le gouvernement déposa devant l'Assemblée un projet pour les articles de la constitution non encore votés.

A la suite de la menace du roi de quitter la Grèce, la Constituante adopta avec une rapidité nerveuse les derniers articles de la Constitution. La deuxième Assemblée Nationale d'Athènes peut ainsi être comparée à la quatrième Constituante d'Argos et aux *Parlamenti muti* des îles

(1) Le décret de la Constituante du 9 octobre fournit aussi un sérieux argument pour l'explication des art. 107 et 109 (aujourd'hui 108 et 110) de la constitution de 1864, relatifs à la revision.

(2) Voir texte du message royal dans Philarétos, *op. cit.*, p. 103 ; et aussi G. Dyovouniotis, *op. cit.*, p. 43.

loniennes (1). Comme pour la *Chambre introuvable* de 1815 en France, la simple lecture du projet tenait lieu à toute discussion et les représentants votaient l'article proposé *come sta*, les protestations de quelques opposants se perdant dans les cris de « en avant, en avant » de la majorité. C'est pour ainsi dire sous l'effet de cette violence morale que la Constitution en question a été terminée et soumise à la signature royale dès le 24 octobre 1864. Le roi signa la constitution et prêta serment devant l'Assemblée, le 16 novembre 1864, conformément à l'art. 43 de la constitution (2).

La Constitution prévoit une seule chambre législative ou Boulé. D'autre part elle fait revivre le Conseil d'Etat, aboli depuis 1843. La création de ce corps a soulevé toutefois devant la Constituante les plus vives critiques de l'opposition (3). Ayant des attributions consultatives, le Conseil d'Etat est chargé de la préparation et de l'examen des projets de loi (art. 83). Il est intéressant de noter à ce sujet que, d'après l'art. 84, toute proposition de loi, adoptée en principe par la Boulé, ne peut être définitivement votée sans avoir été transmise au Conseil d'Etat qui, dans un certain délai, doit donner son avis sur le projet envisagé. Les membres du Conseil d'Etat sont nommés pour

(1) Voir sur les *Parlamenti muti*, le discours du président de l'Assemblée, Lombardos, du 3 août 1864.

(2) La Constitution a été promulguée dans le *Journal du Gouvernement* du 17 novembre 1864.

(3) Voir Philarétos, *op. cit.*, p. 230.

dix ans par le roi, sur la proposition du Conseil des ministres (art. 86). Mais le Conseil d'Etat n'a pas les attributions de contentieux administratif qu'il exerça sous la monarchie absolue.

Les articles 83 à 86 de la Constitution de 1864, sur le Conseil d'Etat, ont été peu après supprimés par un vote de la Boulé (20 novembre 1865), celle-ci usant de la faculté que lui laissait l'art. 108 de la constitution et selon lequel : « La revision de la disposition concernant le Conseil d'Etat est permise, à la prochaine législature, si la Boulé le demande à la majorité des trois quarts des voix ».

La Constitution de 1864 dispose les pouvoirs de façon à rendre possible la collaboration harmonieuse des deux organes élevés de l'Etat, de la Boulé et du roi. On peut distinguer deux périodes dans l'application du régime. Pendant les dix premières années, l'application du système représentatif en Grèce présente quelques dissonances dont la principale est due à l'immixtion de facteurs irresponsables, les Conseillers privés du roi (1).

Cette période de tâtonnements se caractérise par l'instabilité des ministères qui ne gouvernaient qu'avec l'appui d'une faible majorité. Jusqu'en 1874, le gouvernement cherchait encore à falsifier les élections pour se créer une majorité, n'hésitant pas à aller jusqu'à l'exclusion de ses adversaires. Cette méconnaissance systématique de la volonté du pays provoqua finalement un mouvement de

(1) Cons. Aravantinos, *op. cit.*, t. I. p. 178.

réaction qui aboutit à la condamnation du président du Conseil, Boulgaris, et à l'établissement du régime parlementaire, qui, pendant cette deuxième période, fonctionna normalement, comme nous le verrons dans la dernière partie de cette étude.

Pendant plus de 46 ans, la Grèce vécut sous le régime de la Constitution de 1864, non révisée.

Le besoin de revision se faisait depuis longtemps sentir (1), mais c'est seulement après la révolution de 1909 que la convocation d'une Chambre revisionniste fut décidée (2).

D'après l'art. 107 de la Constitution de 1864 : « La revision totale de la Charte est interdite. Toutefois certaines de ses dispositions *non fondamentales* peuvent être révisées, lorsque dix ans après sa promulgation, ce besoin, dûment constaté, se fera sentir. Le besoin de revision sera considéré comme certain, si la Boulé la demande, pendant deux législatures consécutives, à la majorité des trois quarts du nombre total des voix, par un acte spécial fixant les dispositions à reviser. La revision décidée, la Boulé existante est dissoute, et une nouvelle, composée d'un nombre double de députés, est spécialement convoquée pour se prononcer sur les dispositions sujettes à revision ».

(1) Cons. Saripolos, *op. cit.*, t. I, p. 41 et suiv.

(2) Voir l'histoire des faits politiques ayant amené la revision, dans Davi et Papajeannou, *La nouvelle Constitution*, Athènes, 1911, p. 5-22.

Notons à propos de la convocation de la Boulé revisionniste que, d'un commun accord entre le gouvernement et la Chambre, l'art. 107 fut en partie violé, la Boulé ne s'étant prononcée qu'une seule fois pour la revision et non pas « dans deux législatures consécutives » comme l'art. 107 l'exigeait. La Boulé vota, en effet, dans sa séance du 18 février 1910, par 150 voix contre 44, pour la proposition de la Commission de la Chambre, en fixant les dispositions non fondamentales à reviser. Après quoi, la Boulé fut dissoute et il fut directement procédé à l'élection de la Boulé revisionniste, comprenant un double nombre de représentants. Cette Assemblée se réunit à Athènes, le 1^{er} septembre 1910.

Toutefois, et par dérogation encore à l'art. 107, il ressortait du discours royal (1) d'inauguration des travaux de l'Assemblée, que la revision ne devait pas porter uniquement sur les articles prévus par la proposition votée par la Chambre le 18 février, mais qu'elle pouvait, le cas échéant, s'étendre à toutes les dispositions non fondamentales de la constitution, les articles figurant dans la proposition du 18 février devant seulement servir de base à la discussion. C'était aussi la manière de voir du gouvernement. Dra-

(1) Le discours du trône porte : « Les conditions dans lesquelles la proposition votée par la Boulé le 18 février, a été acceptée par la Nation, ont clairement démontré la volonté générale de garder immuable le régime constitutionnel existant. Mais sur cette base a été formulée en même temps la prétention de tous, afin que les principes non fondamentaux de la Constitution soient soumis à revision ».

goumis qui, dans la séance du 3 septembre, a été catégorique dans ce sens (1). De même, son successeur à la présidence du Conseil, M. Vénizelos, déclara le 8 novembre 1910 à la Boulé qu'il se propose de mener à bonne fin l'œuvre pour laquelle la Boulé revisionniste a été convoquée « c'est-à-dire la revision de toutes les dispositions non fondamentales de la Constitution à propos desquelles la Boulé jugera la revision nécessaire ».

Dans les séances des 9 et 11 octobre 1910, une vive discussion s'engagea devant la Boulé revisionniste, sur le point de savoir si la couronne peut exercer le droit de dissolution (2) à son encontre, l'affirmative étant soutenue par le ministère Vénizelos, qui posa sur ce point la question de confiance. La difficulté provenait de ce que, sous le régime de 1864, le roi n'a pas le droit de sanction (3) en ce qui concerne la Constitution. Il importait par conséquent de savoir si la Boulé revisionniste devait être considérée comme une Assemblée Constituante. Le gouvernement spécifia qu'en lui exprimant sa confiance la Boulé reconnaîtrait implicitement qu'elle n'a pas ce caractère. Mais la Boulé n'étant pas en nombre, le gouvernement crut y voir un manque de confiance et soumit sa démission au roi, qui cependant, comme l'a déclaré le président du conseil le 11 octobre 1910, à la Boulé, n'a pas voulu admettre

(1) Voir les déclarations du président du Conseil Et. Dragoumis dans Saripolos, *op. cit.*, t. I, p. 46.

(2) Confr. ci-dessous, page 114.

(3) Ci-dessus, p. 38.

que ce fait « constituait une indication précise et incontestable que la collaboration de ce corps et du gouvernement soit devenue impossible ». La Boulé sollicitée à exprimer de nouveau un vote de confiance au gouvernement, vota pour l'ordre du jour par 208 voix sur 266 députés présents.

Cette fois encore le gouvernement, n'ayant pas jugé le résultat du vote satisfaisant, procéda aussitôt, par décret royal du 12 octobre 1910, à la dissolution de la 1^{re} Boulé revisionniste, fixant la convocation de la 2^e Boulé revisionniste au 8 janvier 1911.

Réunie à cette date, la double Boulé nomma le 26 janvier une Commission de revision composés de 30 députés qui, dès le 14 février, soumit son rapport à la Boulé (1). La discussion des articles à reviser, commencée devant la 2^e Boulé revisionniste, le 13 février 1911, se termina le 23 mai 1911 par un vote d'ensemble de la Constitution révisée. La revision terminée, la double Boulé continua néanmoins à siéger jusqu'au 20 décembre 1911, date de sa dissolution, /en tant que corps législatif, cette prérogative, douteuse d'après l'ancien art. 107, étant devenue compatible avec le nouvel art. 108 (2). Le 1^{er} juin 1911, la Constitution a été promulguée et publiée dans le *Journal du*

(1) On trouve ce rapport, ainsi que le projet de revision du gouvernement Vénizelos, dans Davi et Papajeannou, *op. cit.*, p. 83, 95 et suiv.

(2) Voir à ce sujet, Saripolos, *Droit constit. grec*, Athènes, 1915, t. I, p. 114.

Gouvernement. La revision de la Constitution de 1864 n'ayant porté que sur les dispositions non fondamentales ne touchant pas directement au mode de fonctionnement de la souveraineté de l'Etat, n'a aucunement modifié le mode de gouvernement instauré en Grèce par cette Constitution (1).

Il reste néanmoins une critique sérieuse à adresser à l'Assemblée revisionniste de 1911, c'est d'avoir hésité à adopter certaines institutions — et principalement la seconde chambre — qui, sans nuire à l'esprit du régime établi, devaient au contraire, comme nous le verrons dans notre dernier chapitre, contribuer grandement à son bon fonctionnement. La crise constitutionnelle que la Grèce a traversée pendant la grande guerre, aurait été alors, sinon totalement conjurée, du moins fortement atténuée.

(1) Aussi la Constitution publiée en 1911 porte-t-elle en tête : « La 2^e Assemblée Nationale des Hellènes à Athènes décrète... » Il s'agit de la Constituante de 1864.

CHAPITRE II

RÉGIMES RÉPUBLICAINS

§ 1. — RÉGIME SOUS LA CONSTITUTION D'EPIDAURE.

Le premier gouvernement national a été institué en Grèce par la « Constitution provisoire d'Epidaure » du 1^{er} janvier 1822. C'est par elle que fut appliqué pour la première fois en Grèce, le principe de la séparation des pouvoirs. Le § 9 de cette constitution dit, en effet : « Le gouvernement se compose de deux corps, le législatif et l'exécutif ».

Le législatif est confié à une seule Chambre, l'exécutif à un corps de 5 membres (1), analogue au Directoire qu'instituait la Constitution française du 5 fructidor an III. Tenant lieu de chef de l'Etat, le Corps exécutif a sous ses ordres un ministère, qui néanmoins conserve vis-à-vis de lui une certaine autonomie, du fait que les deux parties de l'exécutif doivent être d'accord avant d'agir.

Si, en effet, le Corps exécutif, seul, nomme et révoque les ministres, suivant les §§ 65 et 69, ses décisions n'ont

(1) Le Corps exécutif a bien un président et un vice-président (§ 21), mais sans prérogatives spéciales, les décisions étant prises à la majorité.

de force qu'en tant qu'elles sont contresignées par le premier secrétaire d'Etat : « Toutes les décisions et arrêtés du gouvernement doivent être signés par le président (du Corps exécutif), contresignés par le premier secrétaire et doivent porter les sceaux du gouvernement » (§ 59). Par l'institution du contreseing obligatoire, le ministère endosse la responsabilité des actes du chef de l'Etat.

Comme dans son ensemble le Corps exécutif est inviolable (§ 54) et que la responsabilité pénale individuelle des membres de ce corps a été seule prévue, (§§ 52, 45, 83), il en résulte qu'il n'est politiquement responsable que devant le pays. Cette responsabilité, que la Constitution n'établit pas expressément, est néanmoins effective, étant donné que les membres du Corps exécutif sont, dans le court espace d'un an (§ 24), renvoyés devant les électeurs, une Assemblée devant « se réunir à cet effet, conformément à la loi spéciale y relative » (§ 20).

Quant à la responsabilité politique des ministres, elle n'existe qu'envers le Corps exécutif dont ils relèvent, mais elle ne se trouve consacrée par aucun texte. Le § 66 dit bien : « Chaque ministre est responsable pour tout ce qui concerne les affaires de son ministère et ne peut exécuter une décision ou un arrêté du Corps exécutif en contradiction avec les droits et devoirs que la présente loi organique donne à ce Corps ». Mais il s'agit là de la responsabilité pénale des ministres et non de leur responsabilité politique, comme le début de ce paragraphe peut de prime abord le faire supposer. C'est un des cas de responsabilité pénale des

ministres qui, seule, a été expressément prévue dans la Constitution d'Epidaure (§§ 53 et 85); tout doute à cet égard disparaît dès qu'on rapproche de la disposition en question le paragraphe correspondant (§ 70) de la loi d'Epidaure, prévoyant plus explicitement les cas de responsabilité pénale des ministres.

Mais le § 66 de la Constitution de 1822 est d'autre part très important, car en défendant à chaque ministre d'exécuter une décision du Corps exécutif qui serait contraire aux droits et devoirs que la constitution lui prescrit, il constitue chaque ministre juge de la constitutionnalité des actes du chef de l'Etat. Ce droit renforce encore vis-à-vis du chef de l'Etat l'autonomie du ministère, déjà garantie par l'institution du contreseing obligatoire.

Si ces dispositions dénotent un souci de contrôle de la puissance du chef de l'Etat, c'est cependant à lui que la Constitution donne le dernier mot, puisque le Corps exécutif peut, en remplaçant le premier secrétaire ou tout autre ministre, conformément au § 69, avoir raison du refus de signer ou d'exécuter telle décision prise par ce Corps, quitte à en répondre devant ses électeurs.

La Constitution de 1822, dans l'application du principe de la séparation des pouvoirs, a cherché l'équilibre politique du législatif et de l'exécutif. Le § 10, en effet, porte : « Ces deux corps se *contrebalancent* par leur concours réciproque à la confection des lois; car, ni les décisions du corps législatif n'ont force de loi sans la *sanction* du corps exécutif, ni les projets de loi, présentés par l'exécutif au

législatif, n'ont de force sans l'approbation du corps législatif ».

Ainsi l'indépendance de l'exécutif est recherchée par l'exercice de son droit de sanction, ou *veto absolu* (1) (§§ 10, 33, 34, 57). Néanmoins le dernier mot appartient au législatif, étant donné qu'il peut non seulement mettre un obstacle au fonctionnement de l'exécutif en s'opposant au vote des lois en général et du budget en particulier (§§ 41, 78), mais qu'il a en outre le moyen de renvoyer les membres du Corps exécutif qui lui déplaisent en acceptant leur mise en accusation pour crime politique. La responsabilité pénale des membres du Corps exécutif est consacrée par le § 52 ainsi conçu : « Si un des membres du corps exécutif est accusé pour crime politique devant le corps législatif, une commission de neuf membres faisant partie de ce corps est désignée, qui, après examen du bien fondé de l'accusation, présente son opinion par écrit ; si alors la culpabilité de l'accusé est reconnue par le législatif à la majorité des quatre cinquièmes des voix, le président du législatif déclare le coupable déchu de sa fonction ; il est alors renvoyé devant le tribunal suprême de la Grèce, qui détermine la gravité de son crime et la peine encourue ». Cette disposition est analogue à l'institution de l'*impeach-*

(1) « Si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du corps législatif, celui-ci sera despotique ; car, comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances. » Montesquieu, *Esprit des Lois*, liv. XI, ch. vi.

ment, tel qu'il existe aujourd'hui aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Là, en effet, l'*impeachment* ne vise pas spécialement les ministres pour lesquels il a été créé en Angleterre, à une époque où la responsabilité politique et civile n'était pas encore admise, mais aussi le président et le vice-président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis ; il est d'ailleurs intenté par la Chambre des représentants devant le Sénat (1).

La Constitution d'Epidaure donne de la sorte au législatif sur l'indépendance du pouvoir exécutif une prise dont il usa en fait (2). D'ailleurs, si l'exécutif a le droit de veto absolu, il n'a pas le droit de dissoudre le législatif et c'est seulement par l'exercice de ce droit que la balance entre les deux organes aurait pu se rétablir à son profit. Il est vrai cependant que le danger en perspective, c'est-à-dire l'amoindrissement de l'organe exécutif, est en quelque sorte prévenu en fait par la courte durée des fonctions gouvernementales et par la forte majorité requise pour la mise en accusation des membres du corps exécutif.

L'équilibre des pouvoirs est en définitive à peu près assuré sous le régime de 1822, par la sauvegarde de l'indépendance de chaque pouvoir contre les entreprises de l'autre. Le régime épidaurien pourrait donc, quant aux re-

(1) Voir Esmein, *Eléments de dr. constitutionnel*, 6^e éd. p. 143 et suiv.

(2) Mise en accusation de Jean Logothétis, membre du Corps exécutif, voir Philaréto, *Constitution de la Grèce*, Athènes, 1889, p. 26.

lations des deux pouvoirs, être comparé au régime actuel des Etats-Unis qui est le régime où la séparation des pouvoirs est encore le mieux appliquée. Dans l'un comme dans l'autre, la responsabilité politique des ministres devant le Parlement et le droit de dissolution de l'élément électif du législatif font défaut. Il est vrai que le Président ne possède aux Etats-Unis que le droit de veto suspensif et qu'il est obligé de promulguer la loi si elle réunit dans chacune des deux Chambres du Congrès les deux tiers des voix. Il semble ainsi qu'en définitive le dernier mot appartienne au Parlement. Toutefois les conditions dans lesquelles le Congrès doit se prononcer sont telles qu'en réalité le succès du veto présidentiel est presque toujours assuré (1).

Mais si le régime de 1822 a une grande analogie avec le système américain quant aux relations existant dans le fonctionnement des deux pouvoirs, il se rapproche par contre plutôt du régime dit constitutionnel (ex-Empire allemand, Japon) quant aux rapports existant entre les deux parties de l'exécutif. En effet, dans le régime épidaurien, comme dans le régime constitutionnel, le ministère a vis-à-vis du chef de l'Etat une certaine autonomie, se traduisant par l'obligation de l'apposition du contreseing ministériel aux actes du chef de l'Etat. Sous les deux régimes la responsabilité politique des ministres a comme corollaire

(1) Les présidents des Etats-Unis ont fréquemment usé de leur droit. Edw. Campbell Mason enregistre 443 applications entre 1789 et 1889, *The veto power*, Boston, 1890, p. 141 et suiv.

l'irresponsabilité du chef de l'Etat. Quant à la responsabilité ministérielle, elle n'est établie qu'envers le chef de l'Etat et n'existe pas devant le Parlement (1).

Sans entrer dans des considérations politiques sur l'opportunité d'application en Grèce du régime épidaurien, faisons remarquer que la Constitution de 1822, tout en instituant l'indépendance et la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, consacre d'autre part dans le fonctionnement du régime l'impuissance de l'exécutif et aboutit ainsi en fait à l'influence prépondérante du législatif.

Une première cause de faiblesse doit être recherchée dans l'existence d'une Chambre unique et permanente. Le fait d'une Chambre unique renforce déjà considérablement la puissance législative (2), qui par la nature même de ses attributions, tend fatalement et réussit à acquérir la prépondérance dans le gouvernement, en faveur de l'élément ochlocratique. C'est le respect même de la théorie de la sé-

(1) Aux Etats-Unis, par contre, le président n'a besoin ni du contreseing ni de l'avis du ministre pour agir, et est par conséquent personnellement responsable. Cf. A. Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis*, p. 87-93, Paris, 1896.

(2) Cf. Discours Mirabeau à la Constituante du 1^{er} sep. 1789 (dans *Œuvres de Mirabeau*, éd. Merilhon, *Discours et opinions*, Paris, 1834 t. I, p. 224). C'est précisément pour affaiblir le pouvoir exécutif que la Constituante de 1791 en France, craignant le pouvoir du roi, a institué la Chambre unique. Plus tard, devant les résultats fâcheux de la prépondérance outrée de la Chambre unique, le pouvoir législatif a été partagé entre deux Chambres (Constitution du 5 fructidor an III); la Constitution du 13 décembre 1799 en instituait quatre!

paration des pouvoirs et de l'égalité politique entre le législatif et l'exécutif qui exige la dualité des assemblées législatives, afin d'affaiblir la puissance effective du pouvoir législatif qui est immense (1).

Si, maintenant, au système de la Chambre unique nous ajoutons le fait de sa permanence, l'équilibre est franchement rompu en faveur du législatif (2).

Dans la Constitution grecque de 1822, l'exécutif, d'une part, continuellement « occupé » par la permanence de la Chambre unique, était, d'autre part, constamment distrait par les élections (3), du fait du principe démocratique de l'annualité des fonctions, que la crainte oligarchique et le souci de l'égalité entre les chefs civils et militaires avaient introduit, afin que personne ne pût acquérir une influence prépondérante.

La survivance des gouvernements locaux a aussi fortement contribué à l'affaiblissement de l'exécutif central (4). Enfin l'essence collégiale du chef d'Etat a surtout condamné l'organe exécutif à la division et à l'inertie (5).

(1) Voir Esmein, *Éléments de dr. constitutionnel*, 6^e édition, p. 123.

(2) Montesquieu, *Esprit des Lois*, XI, ch. vi : « Il serait inutile que le corps législatif fût toujours assemblé... Il occuperait trop la puissance exécutrice qui ne penserait point à exécuter, mais à défendre ses prérogatives... »

(3) Sur le mode d'élection des représentants d'Epidaure, voir Emm. Lycoudis, *Code électoral*, Athènes 1889, p. 44 et suiv. ; et aussi Nic. Saripolos, *Système de droit constitutionnel et de droit public général*, Athènes, 1903, t. I, p. 176.

(4) Voir ci-dessus, p. 16.

(5) C'est toujours cette crainte de la dictature d'un seul qui a fait

§ 2. — REVISION D'ASTROS ET LOI D'EPIDAURE (1)

Le régime gouvernemental inauguré à Epidaure subsista dans ses grandes lignes, après la revision de la Constitution de 1822 à Astros (13 avril 1823). La revision n'a été, en effet, décidée par l'Assemblée d'Astros (29 mars 1823) qu'à condition que le « Gouvernement se composât de deux pouvoirs, législatif et exécutif, suivant la loi organique d'Epidaure (de 1822) dont *les dispositions fondamentales doivent rester immuables* ».

En ce qui touche toutefois les relations entre les deux pouvoirs, la revision de 1823 a porté une modification importante au système épidaurien. Le droit de veto absolu de l'exécutif a été changé en un simple veto suspensif, l'exécutif étant obligé de promulguer la loi, après le troisième vote par le législatif (2).

opter les constituants de 1822 pour un exécutif plural, alors que la Grèce avait besoin d'un gouvernement puissant et concentré représenté par un seul chef afin de pouvoir s'imposer à l'intérieur et à l'extérieur. A comparer les constitutions françaises de 1793 et 1795 œuvres de la Convention, qui ont aussi institué l'exécutif collégial parce qu'elles haïssaient le gouvernement d'un seul. Esmein, *Histoire du Droit français*, 1908, p. 47 et 53.

(1) Ne pas confondre la *Constitution d'Epidaure* de 1822 avec la constitution révisée à Astros en 1823, dite *Loi d'Epidaure*.

(2) « Si l'exécutif refuse la sanction, en donnant les raisons du refus par écrit, et que le législatif insiste, en indiquant les raisons de son insistance, et qu'alors l'exécutif refuse la sanction une deuxième fois, le législatif doit ajourner sa troisième proposition, pendant deux mois entiers ; au bout de ces deux mois, si le législatif pré-

Cette modification affaiblit le pouvoir exécutif en faveur du législatif, puisque ce dernier pourrait sans son concours, et contre sa volonté, voter des lois qui iraient même à l'encontre de l'indépendance de l'exécutif.

Les deux pouvoirs ne se « contrebalancent » plus, et la prépondérance du législatif est nettement consacrée.

La Constituante d'Astros a rendu le pouvoir législatif encore plus redoutable par la résolution secrète du 13 avril 1823, dont elle a interdit l'insertion dans les procès-verbaux de l'Assemblée, résolution par laquelle elle modifie le § 23 de la Constitution d'Epidaure, concernant le droit de nomination et de révocation des fonctionnaires.

Il est en général admis que l'exercice de ce droit, qui fait naturellement partie de la fonction exécutive, doit appartenir au pouvoir exécutif seul, sous tout régime respectueux de la stricte application du principe de la séparation des pouvoirs. Par dérogation à ce principe, le vote du 13 avril stipule que « les *éparques* (préfets) de l'Etat de Grèce doivent être nommés par les deux corps, législatif et exécutif. — Aucun *éparque* ne peut être renvoyé, sans le consentement des deux corps sus-nommés. — Tant le choix et la nomination que la révocation des *éparques* peuvent être proposés de part et d'autre, mais toujours par écrit ».

En accordant de la sorte au pouvoir législatif un droit

sente la loi pour la troisième fois à l'exécutif, ce dernier est *obligé de la sanctionner*. Si, d'autre part, le législatif n'approuve pas le projet de loi que l'exécutif lui propose, après trois délibérations le projet est caduc. » § 17 de la Loi d'Epidaure.

qui, de par son essence, rentre dans la fonction exécutive, la Constituante donne la prépondérance au pouvoir législatif. Faisons toutefois remarquer que cette tendance existait déjà sous le régime épidaurien, le § 42 de la Constitution de 1822 stipulant : « Le Corps législatif a le droit d'approuver les promotions militaires, que le Corps exécutif doit lui proposer ».

En tout cas, les dispositions faisant participer le Parlement à la nomination des fonctionnaires ont pour effet de paralyser le contrôle que la représentation nationale doit exercer sur le gouvernement. En même temps, elles déplacent la responsabilité politique, en déchargeant en partie l'exécutif de la responsabilité de ses agents, responsabilité qu'il doit endosser vis-à-vis de la représentation populaire et, à défaut, vis-à-vis de la nation, ce qui, étant donné le principe de l'annualité des fonctions de l'exécutif, était précisément le cas dans le système gouvernemental institué en 1823 par la Loi d'Epidaure.

§ 3. — RÉGIME SOUS LA CONSTITUTION DE TRÆZÈNE.

Dans la Charte votée à Træzène le 1^{er} mai 1827, sous le titre de « Constitution politique de la Grèce », le législatif est confié à une seule Chambre ou *Boulé* et l'exécutif à un Président (Κυβερνήτης) (1), élu pour sept ans (art. 121). C'est lui qui nomme et révoque les secrétaires d'Etat et tous les

(1) Art. 40 et 41 de la Constitution de Træzène.

fonctionnaires en spécifiant les devoirs de chacun (art. 110). Toutefois, tous les décrets du chef de l'Etat doivent pour être promulgués, porter le contreseing ministériel.

Mais tandis que dans les Constitutions précédentes les actes du chef de l'Etat étaient toujours contresignés par le premier secrétaire d'Etat (1), la Constitution de 1827, plus conforme à la pratique moderne, y fait intervenir le secrétaire d'Etat dont le ministère est compétent selon la nature de l'acte (art. 106 et 127).

Par le contreseing les ministres endossent la responsabilité politique des actes du chef de l'Etat. Cette responsabilité résultait tacitement des Constitutions de 1822 et 1823, qui ne prévoyaient explicitement que la responsabilité pénale des ministres devant la Chambre. Dans la Constitution de 1827, la responsabilité politique des ministres est établie d'une façon générale par l'art. 104 : « Les secrétaires d'Etat sont responsables de leurs actes publics (2) ». Cette responsabilité cependant ne joue qu'envers le chef de l'Etat dont ils dépendent par leur nomination et révocation.

Examinons maintenant les relations qui existent entre le pouvoir exécutif, pris dans son ensemble, et le pouvoir législatif. L'indépendance du législatif est assurée par l'absence du droit de dissolution au profit de l'exécutif.

(1) Voir § 59 de la Constitution d'Epidaure et § 62 de la Loi d'Epidaure.

(2) La responsabilité pénale des ministres est prévue par les art. 131 et 132 de la Constitution de Trézène.

L'autonomie d'autre part de l'exécutif est garantie par deux moyens : par rapport au chef de l'Etat, le législatif n'a pas de prise, le chef de l'Etat étant déclaré inviolable (art. 103) ; mais le législatif ne peut pas davantage mettre en jeu l'existence de l'autre partie de l'exécutif, c'est-à-dire du ministère, la responsabilité politique des ministres n'existant pas devant le Parlement. Il est vrai que quant aux ministres, la Boulé a la possibilité de les mettre en accusation pour crime politique, suivant la procédure longue, prévue dans l'article 132. Mais cette responsabilité pénale des ministres ne saurait constituer un réel échec à l'indépendance de l'exécutif, le législatif ne pouvant déclencher cette procédure compliquée que dans les cas tout à fait exceptionnels de l'art. 131 (1).

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, dans le système de 1827, se contrebalancent par conséquent à ce point de vue, en ce sens qu'aucun d'eux ne peut porter atteinte à l'autonomie de l'autre. Il n'en est pas toutefois ainsi en ce qui concerne le rôle politique de chacun dans le fonctionnement du régime. L'équilibre se rompt ici en faveur du pouvoir législatif, dont l'influence prépondérante ressort de certaines dispositions de la Constitution de Trœzène.

(1) « Les secrétaires d'Etat sont responsables et peuvent être accusés devant la Chambre pour trahison, détournement de deniers publics et pour avoir signé un décret contrevenant aux lois fondamentales. »

Comparer sur ce dernier point l'art. 131 de la Constitution de Trœzène et le § 66 de la Constitution d'Epidaure. Voir ci-dessus, p. 48.

« Le pouvoir législatif, dit l'art. 40, appartient spécialement au corps des représentants du peuple, qui s'appelle Boulé. » A la lecture de cette disposition on pourrait croire que la constitution a établi la stricte séparation des fonctions. Tel n'est pas cependant le cas. L'art. 40 a voulu dire que la fonction législative appartient principalement au pouvoir législatif, car l'exécutif participe aussi directement à la confection des lois, par le droit d'initiative qu'a le chef de l'Etat (art. 108). Mais c'est toujours à la Boulé qu'appartient le droit de voter ou de rejeter le projet du gouvernement. « Le projet de loi présenté par le chef de l'Etat à la Boulé est caduc, si, à trois reprises, il lui est renvoyé par elle et déclaré, après trois délibérations, inacceptable (art. 75). »

Par contre, la Boulé peut obliger l'exécutif à sanctionner une proposition de loi émanant d'elle, le chef de l'Etat n'ayant que le veto suspensif, comme arme défensive. Si, après trois délibérations, la Boulé persiste dans son point de vue, le chef de l'Etat doit promulguer la loi (art. 73).

La prépondérance du législatif est de cette façon consacrée, puisque la Boulé pourrait ainsi légiférer à l'encontre de la volonté de l'exécutif, sans pouvoir toutefois attenter à l'existence de ce dernier, consacrée par l'art. 103.

D'autres dispositions de la Constitution de 1827 établissent une collaboration intime entre les pouvoirs, législatif et exécutif, contraire à la théorie de la séparation des fonctions et se rapprochant des pratiques du régime parlementaire. Au profit du pouvoir exécutif, le droit d'initiative

est renforcé par le droit du chef de l'Etat de nommer un ou plusieurs secrétaires d'Etat pour assister à la discussion du projet à la Boulé (art. 108). Les secrétaires d'Etat ont, d'ailleurs, libre accès à la Chambre, et y peuvent prendre la parole, s'ils le demandent (art. 129). Le Président lui-même a accès à la Boulé au début et à la fin de la session annuelle (art. 118); son discours d'ouverture porte sur la politique générale et l'état du pays (art. 119). Si, d'autre part, la Boulé se réunit de droit tous les ans, pour quatre ou cinq mois (art. 59 et 60), le Président peut prolonger la session annuelle ou convoquer la Boulé en Assemblée extraordinaire (art. 114).

Au profit du pouvoir législatif est reconnu un droit de contrôle intense sur l'action gouvernementale. A défaut de la responsabilité politique des ministres devant le Parlement, la Boulé tient l'exécutif par les compétences qu'elle a en matière de finances. Non seulement elle vote le budget, mais elle revise les comptes annuels et autorise les emprunts (art. 76-81). La Boulé a le droit de demander, à tout moment, au ministre des finances tout relevé de compte sur l'emploi des deniers publics (art. 82).

Dans les autres branches de l'activité de l'Etat, le contrôle permanent des actes de l'exécutif s'exerce par le droit de *question* des membres de la Boulé (art 83 et 128). Quoique la *question* ne comporte pas de sanction directe, elle peut, si elle est opportunément posée, constituer un moyen de contrôle très efficace. La responsabilité parlementaire des ministres manquant, la question ne saurait

être changée en *interpellation* et ne pourrait par conséquent menacer l'existence du ministère. Mais le contrôle de la Boulé, tel qu'il se trouve établi par la Constitution de 1827, constitue un frein préventif contre l'activité gouvernementale, qui, en prévision de la résistance que le Parlement pourrait, le cas échéant, lui opposer, doit, dans une certaine mesure, tenir compte de ses vues. Autrement, le conflit qui en résulterait entre le législatif et l'exécutif, ne pouvant trouver de solution constitutionnelle, prendrait aussitôt la forme révolutionnaire. Plus d'une fois il advint, en effet, en Grèce que le conflit entre ces deux pouvoirs dégénéra en guerre et fit échouer le régime établi. En fait, la Constitution de Trœzène consacre plutôt la prépondérance politique du pouvoir législatif, surtout par les droits qu'elle lui accorde en matière financière ; c'est lui qui a, en définitive, le dernier mot. En outre, sans l'approbation de la Boulé, le Gouvernement ne peut ni déclarer la guerre, ni conclure des traités de paix, d'alliance, de commerce ou de neutralité (art. 93), actes qui, par leur essence, font partie de la fonction exécutive.

En somme, quant aux rapports des pouvoirs entre eux, le système gouvernemental de 1827 est le précurseur du régime parlementaire, dont cependant il n'a pas osé emprunter, dans le texte tout au moins, les caractères décisifs. La prépondérance du Parlement, sous la Constitution de Trœzène, n'est pas trop marquée. On peut dire que l'exécutif n'est pas de beaucoup inférieur au législatif en prestige et en influence, et comme il n'est pas l'élu de la

Boulé, son origine lui donne assez d'autorité vis-à-vis d'elle, en ce sens qu'il n'a pas à la ménager outre mesure. D'autre part, — et c'est là un point caractéristique du régime parlementaire, — la Constitution de 1827 fait intimement collaborer le législatif et l'exécutif dans l'exercice des deux fonctions essentielles de l'Etat. La formule : au Parlement la fonction législative, au gouvernement la fonction exécutive, la stricte répartition des fonctions en d'autres mots, se trouve complètement mise à l'écart. L'équilibre entre les deux pouvoirs est recherché ici par leur collaboration intime, par l'interpénétration des fonctions et non par l'isolement, comme sous le système de la séparation stricte des pouvoirs. Nous avons vu par quels moyens chaque pouvoir empiète sur la compétence rationnelle de l'autre.

Enfin, dans le régime de 1827, on trouve un dernier caractère du régime parlementaire : l'action que le Parlement et le gouvernement exercent l'un sur l'autre. Notons principalement les communications que l'exécutif adresse à la Chambre, la possibilité pour les représentants de l'exécutif d'assister aux délibérations de la Boulé (1), non seulement pour répondre aux questions, mais encore pour y exercer un rôle actif et y faire même sentir une influence directrice. L'action du gouvernement se traduit encore, sous le système de 1827, par le droit qui lui est reconnu — comme

(1) Les secrétaires d'Etat ne peuvent faire partie du Parlement (art. 63 de la Constitution de Træzène).

sous le régime parlementaire, avec quelques variantes dans l'étendue et le mode d'exercice — de convoquer les électeurs pour procéder à l'élection des députés (1) et le droit de convoquer, de proroger et de clore le Parlement. Mais ici s'arrête la ressemblance du régime de 1827 avec le régime parlementaire. Le droit essentiel, la clef de voûte du système qui est le droit de dissolution, manque à l'exécutif, ainsi que sa contrepartie nécessaire, la responsabilité solidaire des ministres devant le Parlement (2).

(1) L'art. 45 dit : « Les représentants sont élus par le peuple selon la loi électorale. » Le suffrage prévu était universel, indirect.

(2) Ici aurait pu figurer l'étude de la Constitution princière votée à Nauplie en mars 1832 par la 5^e Constituante (ci-dessus, p. 25). Etant donné cependant que ce régime n'a jamais été appliqué et que la Constituante suivante, qui s'est réunie le 11 juin 1832 à Argos, n'a pas voulu reconnaître la légalité de la 5^e Constituante (ci-dessus, p. 27), nous nous bornerons à évoquer plus loin la Constitution princière de Nauplie, en parlant des Constitutions de 1844 et de 1864, toutes les fois qu'il y aurait intérêt à en rapprocher les dispositions. Cette Constitution, sous le titre « Constitution politique de la Grèce d'après la 5^e Constituante » se trouve dans la collection de A. Mamoukas.

CHAPITRE III

RÉGIMES ABSOLUTISTES

§ 1. — RÉGIME DICTATORIAL CAPODISTRIEN.

Après le coup d'Etat du 13 janvier 1828 (1), le Président (Κυβερνήτης) concentra effectivement tout le pouvoir politique, en cumulant les deux fonctions, législative et exécutive.

La Constitution provisoire, votée par la Boulé sur la proposition de Capodistria, disait bien qu'un Conseil, composé de 27 membres, appelé *Panhellénion* « participe avec le Président de la Grèce aux actes et à la responsabilité du gouvernement (art. I) ». Mais ce corps n'a pas d'attributions fondamentales, n'exerçant pas la fonction législative. En matière législative, comme en matière exécutive, le Président procède par décrets et c'est lui qui a l'initiative des lois.

Toutefois, « les décrets du Chef de l'Etat doivent être basés sur les rapports écrits du *Panhellénion* ou de ses sections (2),

(1) Ci-dessus, p. 22.

(2) Le *Panhellénion* se divisait en trois sections. Elles avaient pour objet : 1° l'économie publique ; 2° l'administration du pays dans toutes ses branches ; 3° les forces armées de terre et de mer.

selon que l'objet du décret se rapporte à la législation ou à l'administration » (1).

Il résulte de là que, pour tout décret, l'avis favorable du *Panhellénion* est obligatoire, ce corps fonctionnant comme une espèce de Conseil d'Etat, dont le *veto* met obstacle à la promulgation du décret à lui soumis. N'ayant pas l'initiative des décrets, l'influence de ce Conseil est toute négative et, si son existence peut tempérer dans une certaine mesure l'arbitraire gouvernemental, elle ne parvient pas à porter atteinte à la puissance dictatoriale du Président.

D'autre part, le Président a, à ses côtés, un secrétaire général, portant le titre de Secrétaire d'Etat, qui contre-signé les décrets et la correspondance (art. 9), mais en fait c'est sur le Chef de l'Etat omnipotent que pèse la responsabilité gouvernementale, l'approbation du *Panhellénion* ne le couvrant qu'en partie (2). La conséquence cependant de l'obligation du contreseing est que le chef de l'Etat est obligé de renvoyer le secrétaire d'Etat qui lui oppose un refus de signer, s'il veut passer outre. Le cas s'est présenté lorsque le Chef de l'Etat, n'ayant pas réussi à faire adopter

(1) « Il y a décret proprement dit si les actes de la Constituante en ont prévu l'objet, de sorte qu'il ne s'agit plus qu'à exécuter la loi. Il y a décret-loi lorsque la loi n'a rien stipulé ; ce dernier est pris sur le rapport du *Panhellénion*, tandis que les simples décrets sont pris sur le rapport d'une de ses sections. » Art. 7 et 8. Constitution provisoire votée par la Boulé, le 18 janv. 1828.

(2) Le Chef de l'Etat a rendu compte de ses actes le 11 juin 1829 devant la 4^e Constituante d'Argos, qui du reste l'approuva par son décret I. Voir Mamoukas, XI, p. 125 et suiv.

par le *Panhellénion* son projet de loi électoral(1), a voulu procéder à sa promulgation en dépit de l'avis de ce Conseil. Le Secrétaire d'Etat Tricoupis s'y opposa alors et donna sa démission. Le Président ne l'accepta pas, mais, pour vaincre l'opposition du *Panhellénion*, il fut obligé d'y faire entrer une fournée de neuf membres(2).

Ce système de gouvernement fut légalisé par le décret de la quatrième Constituante (22 juillet 1829) et dura jusqu'à la mort de Capodistria (27 septembre 1831). La quatrième Constituante cependant, en l'adoptant, y apporta quelques modifications. Elle remplaça notamment le *Panhellénion* par un autre Conseil, composé de 27 membres, et portant le nom de *Sénat*. En changeant de nom, le nouveau corps continua à être un simple donneur d'avis, amoindri même.

En fait, le changement renforça le pouvoir absolutiste du Président. L'amoindrissement politique du corps consultatif placé à côté du Chef de l'Etat tint à deux raisons. La première, se trouve dans la façon dont il était composé. Sur les 27 membres du Sénat, « 21 sont choisis par le Président, sur une liste de 63 candidats soumise par la Constituante à son Excellence. Le choix des 6 autres est réservé au Président ». C'est encore le Président qui pourvoira à la nomination du siège vacant en cas de mort ou de démis-

(1) Voir détails sur la réglementation électorale sous Capodistria dans Lycoudis, *op. cit.*, p. 52 et suiv.

(2) Ci-dessus, p. 23.

sion d'un sénateur (1). De par son origine, par conséquent, le Sénat ne pouvait être que l'exécuteur docile des décisions du Président, et en fait il l'a été.

La seconde raison de l'amoindrissement politique du Sénat, par rapport à son devancier, tient à ce que son avis favorable n'est pas toujours indispensable au Chef de l'Etat pour agir, comme du temps du *Panhellénion*. Et d'abord, les décrets proprement dits (administratifs) ne sont plus soumis à son approbation. Quant aux décrets-lois, l'avis du Sénat doit toujours être demandé par le gouvernement, avec la différence qu'en cas de désaccord le gouvernement peut procéder à la promulgation, en en assumant la responsabilité entière devant la prochaine Constituante (art. 5 et 6) (2).

La concentration gouvernementale est ainsi encore plus sensible depuis 1829 qu'avant cette date. En tout cas, étant donné que l'exercice de la puissance souveraine de l'Etat se trouve concentré dans les mains d'un seul individu, le Président, le mode gouvernemental capodistrien, qui pendant près de quatre ans a fonctionné en Grèce, présente effectivement les caractères d'une dictature.

Mais à la mort de Jean Capodistria et pendant la période

(1) Art. 3 et 4 du décret de la 4^e Constituante en date du 22 juillet 1829.

(2) Une exception est cependant faite pour les décrets où il serait question de disposition de biens nationaux, ou de tout autre mesure relative à la propriété et aux ressources de l'Etat, l'approbation préalable du Sénat étant ainsi indispensable à la promulgation du décret (art. 7 du décret du 22 juillet 1829).

qui va jusqu'à l'arrivée du roi Othon en Grèce, le Sénat s'érige en adversaire de l'exécutif, cherche à acquérir plus d'influence dans le Gouvernement et tend à monopoliser la fonction législative. Le Sénat intervient dès lors régulièrement dans le choix du chef de l'exécutif.

C'est ainsi que le 27 septembre 1831 le Sénat choisit un Comité exécutif de trois membres sous la présidence d'Aug. Capodistria, et lui fixa ses devoirs. Le 9 avril 1832, c'est au Sénat qu'Aug. Capodistria soumit sa démission et c'est encore le Sénat qui institua le Comité exécutif de la Grèce, composé de 5 membres, qu'il porta ensuite à 7 (14 avril 1832), en déterminant en même temps ses compétences. Le Sénat établit même, par devers lui, la responsabilité pénale des ministres (art. 7 du décret du 7 avril 1832). Le 3 oct. 1832, le Sénat ressuscité — il avait été entre temps supprimé par la Constituante de Pronœa — reconnut l'exécutif et l'investit du pouvoir des 7 (1). La cinquième Constituante de Nauplie édicta d'autre part que l'exécutif doit prendre l'avis du Sénat dans les affaires importantes de politique étrangère (2). Aussi le Sénat ne manqua-t-il pas d'intervenir activement dans les négociations concernant le choix du prince Othon.

C'est contre cette tendance du Sénat à la prépondérance politique que protesta énergiquement l'Assemblée Nationale, réunie à Pronœa. Dans sa réponse aux Puissances (3)

(1) Voir Aravantinos, *op. cit.*, p. 331, note 39 et p. 338, note 48.

(2) Art. 9 du décret du 15 mars 1832.

(3) Ci-dessus, p. 27.

la Constituante déclare : « Le pouvoir constituant n'a jamais appartenu au Sénat. Son nom pourrait faire croire que le pouvoir légiférant lui est confié, mais le décret organique de la quatrième Constituante d'Argos ne lui accorde que *voix consultative*, le gouvernement se réservant le droit de suivre ou de rejeter son avis. Les devoirs que la loi impose au Sénat démontrent clairement qu'il n'était qu'un simple Conseil d'Etat. Si, par un besoin regrettable de circonstances, il a, à un moment donné, d'une façon extraordinaire et illégale, procédé à des actes, pour lesquels il n'avait aucune compétence, ce besoin n'existe plus aujourd'hui, la Constituante ayant repris le pouvoir constituant qui lui revient (1) ».

§ 2. — MONARCHIE D'OTHON.

La Nation grecque ayant chargé les grandes Puissances de lui trouver un roi, des indications sur le statut politique de la Grèce, pour la période qui nous occupe, peuvent être recherchées dans la Convention de Londres, du 25 avril-7 mai 1832 et autres actes internationaux qui ont trait au choix du prince Othon, fait « par les Cours de France, de Grande-Bretagne et de Russie, exerçant le pouvoir qui leur a été délégué par la nation grecque... (2) »

(1) Voir texte dans Aravantinos, *op. cit.*, p. 345.

(2) Voir Préambule de la Convention de Londres de 1832 dans Strupp, *op. cit.*, p. 136. De même l'article 1 de la Convention porte : « les trois Cours, dûment autorisées à cet acte par la nation grecque, offrent... »

L'art. 4, notamment, de la Convention dit : « La Grèce sous la souveraineté du Prince Othon de Bavière et la garantie des trois Cours formera un *Etat monarchique indépendant...* » De Constitution, il n'en est pas question dans le traité (1). N'ayant pas voulu l'accorder bénévolement, Othon n'y fut contraint que par la Révolution de 1843. Jusqu'à cette date par conséquent, le régime ayant fonctionné en Grèce a été absolutiste.

Deux périodes peuvent être distinguées.

Pendant la minorité d'Othon (18-30 janvier 1833-20 mai-1^{er} juin 1835) le pouvoir effectif se trouve concentré dans les mains d'un Conseil, composé de trois membres, la *Régence* (2). C'est le Conseil de la Régence qui tient lieu de

(1) Ce silence et cette incertitude sur le régime grec ont donné lieu à de sévères critiques à la Chambre des Communes (Angleterre) et aux Chambres françaises. V. quelques-unes de ces critiques dans Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 355, note 60 à 63 ; et notamment les déclarations du député Salvete à la Chambre française, *Moniteur universel*, 1833, p. 1408.

Il est très correct d'ailleurs que le traité n'ait pas précisé le régime étant donné que la détermination du mode gouvernemental doit toujours rester dans la compétence de la nation intéressée. Si le traité ultérieur du 1-13 juillet 1863, dans son art. 3, parle de monarchie constitutionnelle, il ne fait que tenir compte de l'existence de la Constituante et reflète les sentiments helléniques.

(2) Outre les 3 membres, composant le Conseil de la Régence, deux autres membres adjoints (Abel et Greiner) ont été désignés par le roi de Bavière pour remplacer les régents en cas d'absence. Ces deux membres avaient même le droit de participer aux délibérations du Conseil avec voix consultative, et se partagèrent, avec les membres de la Régence, les affaires du Royaume.

Chef de l'Etat. Le § 5 des instructions du roi de Bavière (1) en date du 11-23 juillet 1832, lui prescrivant la façon de travailler, dit : « Le Conseil de la Régence *décide en toute affaire* gouvernementale à la majorité, et ses décisions doivent porter la signature de tous les membres ». Les droits du président se résument, selon le § 6, à la direction des délibérations du Conseil, à la garde des sceaux, et à la représentation de la Régence auprès des résidents des Cours étrangères, avec lesquels il peut entamer des négociations orales, sous réserve toutefois, du droit exclusif qu'a le Conseil de la Régence de décider en séance plénière, selon le § 5.

La Régence concentra en fait les fonctions législative et exécutive et toute mesure était prise sous la forme d'un décret (2).

(1) On ne s'explique pas autrement l'intervention arbitraire du roi de Bavière que par l'état anormal où se trouvait la Grèce.

(2) Aucune différence n'était faite par la Régence entre les *décrets-lois* et les *décrets proprement dits* (administratifs). Aussi à la différence du titre des décrets aucune valeur juridique ne peut en être attribuée. Souvent même la décision avait pour titre « décret » (*Verordnung*) tandis que dans le texte elle était qualifiée de « lois ». Toutefois, en règle générale, depuis le décret du 3-15 avril 1833, sur l'organisation des secrétariats, la Régence prenait en considération pour les lois *l'avis du Conseil des Ministres*. Depuis la création du Conseil d'Etat sous Othon, c'était ce dernier Conseil qui était consulté en matière de décrets-lois. Mais comme par la suite le Conseil des Ministres sous la Régence et le Conseil d'Etat sous Othon, étaient entendus, dans plusieurs autres cas encore, où il n'était pas question de mesure législative, la mention de cette formalité ne constitue pas un critérium suffisant des décrets. Cf. Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 364, note 73 et p. 417, note 113.

La Régence avait sous ses ordres le Conseil des ministres, simple exécuter de ses décisions. Les secrétaires d'Etat étaient, en effet, des fonctionnaires subordonnés, sans pouvoir propre, dépendant entièrement de la Régence par leur nomination et révocation, et dont même l'avis, sur une décision à prendre, n'était pas toujours demandé (1). L'autorité du ministère est presque nulle par conséquent ; en fait, c'est le Conseil de la Régence qui prend toutes les initiatives. Les Régents se comportaient d'ailleurs envers les ministres, comme envers des fonctionnaires subalternes, de minime importance, souvent même les injuriant dans les actes officiels (2).

La nomination par la Régence d'un président du Conseil des ministres n'était pas toujours considérée comme indispensable et nous avons des exemples de ministères sans président, la direction des séances étant confiée à un secrétaire d'Etat (3). Les Régents eux-mêmes agissaient en véri-

(1) Cependant le décret du 3-15 avril 1833, sur l'organisation des secrétariats et la compétence des secrétaires, édicte de soumettre certaines résolutions — et entre autres les décrets-lois — à la discussion du Conseil des ministres (art. 6). D'autre part, le décret de 1833 institue le contreseing obligatoire, et par là, la responsabilité ministérielle (art. 8 et 9 du décret). Voir Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 366, note 75.

(2) Voir Nic. Dragoumis, *Mémoires historiques*, Athènes, t. II, p. 2.

(3) Ainsi, par exemple, le décret du 31 mai 1834, en révoquant de ses fonctions le président du Conseil Mavrocordatos, dit dans son art. 3 : « La place du président du Conseil des ministres restera provisoirement vacante » (*Journal du Gouvernement*, 1834, p. 159).

tables ministres. Dès le début, ils se partagèrent avec les deux membres suppléants les affaires du royaume, chacun d'eux assumant un ou plusieurs portefeuilles, de sorte que chaque secrétaire d'Etat relevait ainsi d'un supérieur hiérarchique qui lui donnait des ordres en tant que ministre.

On peut dire, en définitive, que pendant près de trois ans le régime gouvernemental a été l'absolutisme sous la forme collégiale, les Régents exerçant sans responsabilité et sans contrôle tous les pouvoirs reconnus au roi. Ils s'appuyaient notamment sur l'art. 10 de la Convention de Londres de 1832 : « Pendant la minorité du prince Othon de Bavière, roi de Grèce, ses droits de souveraineté seront exercés en Grèce, dans toute leur plénitude, par une Régence, composée de trois conseillers qui lui seront adjoints par S. M. le roi de Bavière ».

A la majorité d'Othon un renforcement de concentration se produit en fait dans le régime absolutiste. L'organe unique qui dirige toutes les manifestations de la souveraineté n'est plus un collège, mais un individu, le roi.

D'autres rouages fonctionnent, il est vrai, à ses côtés, mais ils sont sous l'étroite dépendance du pouvoir royal. Le décret royal du 20 mai-1^{er} juin 1835, sur les devoirs et le rang du premier secrétaire d'Etat en mentionne deux : le *Conseil des ministres* et le *Cabinet particulier du roi*.

Les attributions du ministère se réduisent à bien peu de chose. Il donne son avis sur les affaires qui lui sont soumises, mais ne peut prendre aucune décision exécutoire.

Le rôle des secrétaires d'Etat consiste à exécuter les ordres du roi, qu'ils contresignent d'ailleurs et de la stricte exécution desquels ils répondent pénalement (art. 9). D'autre part, en toute affaire gouvernementale ils soumettent au roi des rapports, sur lesquels le roi peut statuer immédiatement ou renvoyer l'affaire à son *Cabinet particulier*. (art. 6 du décret de 1835).

Ce *Conseil de Cabinet*, que l'on peut rapprocher du Conseil du roi de l'ancienne monarchie en France, se compose des hommes de confiance du roi. Dans un système de concentration excessive, tel le régime d'Othon, un individu ne peut matériellement connaître de toutes les affaires du royaume, et surtout de celles qui exigent un examen approfondi ; l'institution d'un conseil de confiance — si elle peut correspondre aux idées particulières du roi — répond en même temps à des besoins réels du gouvernement.

Le premier secrétaire d'Etat, homme [de confiance du roi, est l'agent de liaison entre le ministère et le Cabinet du roi. En tant que *président du Conseil* des ministres, « son premier devoir est de s'entendre avec les secrétaires d'Etat pour tenir en pleine harmonie les affaires des divers ministères, aplanir les différends qui surgiraient entre eux et veiller à l'application du système gouvernemental » fixé par le roi (1). « Le premier secrétaire d'Etat préside aussi généralement le Conseil des ministres en notre absence (du roi) ; il nous communique personnellement les comptes-rendus

(1) Art. 2 du décret royal du 20 mai-1^{er} juin 1835.

des débats et reçoit nos ordres. » Toutefois, « à l'exécution des décisions il ne prend aucune part, à moins que nous l'en chargions spécialement (art. 3). Par le fait cependant qu'il est garde des Sceaux, il contresigne tout les actes en même temps que le secrétaire d'Etat compétent (art. 9).

Mais le premier secrétaire d'Etat est du même coup *le plus proche conseiller* dans le Cabinet du roi et en cette qualité il se réfère toujours directement au roi (1). Dans le Cabinet du roi, c'est lui qui dirige les discussions selon les ordres royaux et a cure de faire rédiger les décisions conformément à la volonté royale (art. 8). De la sorte c'est toujours la volonté royale qui prévaut en définitive, que le roi statue directement ou en son cabinet. Le Cabinet du roi doit se conformer à l'ordre royal, de sorte que c'est le roi qui est sensé statuer par lui. D'autre part, si le ministère a plus de liberté de décision, son opinion n'est prise en considération qu'en tant qu'elle ne s'oppose pas à la volonté royale. Ces deux corps ont par conséquent à peu près le même rôle consultatif.

Un troisième rouage vint, peu après, s'ajouter aux deux corps déjà existants. Un *Conseil d'Etat* entra en fonctions le 16-28 octobre 1835. D'après le décret organique du 18-30 sept. 1835, le Conseil d'Etat est l'*autorité consultative*

(1) « Dans notre Cabinet le premier secrétaire d'Etat est notre plus proche Conseiller (ὁ ἐγγύτατος ἡμῶν Βούλαρχος) et en cette qualité il se réfère toujours à Nous directement. Les secrétaires d'Etat, ainsi que Notre Conseiller, ne peuvent se référer à Nous directement que sur notre expresse invitation. » Art. 7 du décret 20 mai 1835.

suprême avec l'aide de laquelle le roi discute les affaires importantes (1). Les « conseillers d'Etat réguliers, dont vingt au moins sont nommés par le roi, sont choisis « parmi les fonctionnaires distingués et les citoyens d'exceptionnelle capacité, âgés de [30 ans » (2) (§§ 3, 4, 11 et 12 du décret).

Mais le Conseil d'Etat ne changea pas le mode gouvernemental. Le roi tenait le Conseil par le fait qu'il nommait les conseillers, dont il pouvait augmenter éventuellement le nombre, en cas d'opposition. Il se réservait aussi la possibilité de le présider (1841). D'autre part le Conseil ne pouvait donner son avis — dûment motivé d'ailleurs — que sur les affaires que le roi lui soumettait directement ou par l'entremise du ministère ou de son cabinet ; le roi s'en réservait ainsi l'initiative (§ 46).

En 1837, avec la révocation du comte Armand Armandsparg (3) le

(1) Le Conseil d'Etat est, d'autre part, le tribunal suprême pour certaines affaires. Voir le décret du 18-30 septembre 1835 dans Aravantinos, *op. cit.*, p. 386. Le Conseil d'Etat sous Othon fonctionna comme tribunal administratif, tandis qu'en 1864 il n'a plus ces attributions contentieuses.

(2) Le Conseil d'Etat se divise en 4 sections : 1^o section de législation (civile et pénale) ; 2^o section financière ; 3^o section administrative ; 4^o section du contentieux administratif. Les décisions sont prises, suivant la nature et l'importance de l'affaire, en section ou en assemblée plénière, sur rapport de la section compétence. Comp. le Conseil d'Etat actuel en France.

(3) Le comte Armandsparg travaillait résolument, avec l'aide de la diplomatie anglaise, à l'introduction du système constitutionnel en Grèce. Désireux, à cette fin, de présenter le roi Othon comme incapable de gouverner, il alla jusqu'à provoquer une consultation

poste de premier secrétaire d'Etat fut supprimé (décret du 2-14 février 1837). De l'amoindrissement du rôle du président du Conseil des ministres résulta une certaine latitude d'action au profit des ministres. Ils peuvent décider dans les limites de leur compétence, sans en référer au roi, le roi se réservant toutefois le droit de contrôler leurs actes et de les modifier, le cas échéant (1). La réforme est insignifiante. On peut même dire qu'à partir de cette date, le roi commença à diriger personnellement les branches principales de l'administration. Le roi préside régulièrement le Conseil des ministres ou le fait présider, en son absence, par un vice-président du Conseil d'Etat (2).

De ce système résulta une congestion gouvernementale qui provoqua l'importante tentative de réforme de Mavrocordatos (3). Ce projet de réforme prétendait, sans avoir recours à la Constituante, remédier à la situation tout en maintenant le régime monarchique. A cet effet, le projet dotait d'une certaine autorité le Conseil des ministres ainsi que le Conseil d'Etat (4) dont certaines décisions devaient

médicale constatant cette prétendue incapacité. Ce fait a précipité sa révocation qui fut une défaite pour le parti anglais.

Comp. Aravantinos, *Droit constit. grec*, Athènes, 1897, t. I, p. 398.

(1) Art. 2 du décret 11-23 mars 1837.

(2) Décret du 8-29 décembre 1837.

(3) Comp. ci-dessus, p. 31.

(4) Le renforcement des droits du Conseil d'Etat était aussi, de l'avis de Guizot, le seul moyen pour éviter d'introduire en Grèce le régime constitutionnel. C'est du moins ce que Guizot écrivait aux représentants français, à Pétranger, à propos de la Grèce : «... Il suffirait peut-être pour atteindre à ce but, d'étendre les attributions

être obligatoires pour le roi. Voici en quels termes, d'ailleurs, Mavrocordatos soutint les grandes lignes de son système devant le Conseil d'Etat, présidé par le roi (27 juillet 1841). « Le gouvernement de la Grèce, dit-il, est *monarchique, mixte ou tempéré*. Dans la monarchie tempérée, la force de la loi doit être entière et aucun pouvoir ne saurait la violer. Afin qu'un pouvoir ne puisse pas violer la loi, la responsabilité réelle des ministres est indispensable et la personne du roi doit toujours rester sacrée et irresponsable. Mais pour que les ministres puissent, en toute justice, être soumis à la responsabilité réelle, tous les actes du gouvernement doivent, ou bien émaner des propositions des ministres, ou bien, après avoir été portés à leur connaissance, être approuvés et contresignés par eux. En tout cas, l'exécution des actes du gouvernement ne pourrait s'effectuer que par l'entremise des ministres. Il ressort de là qu'aucune cloison ne peut séparer le ministère de la Couronne, que les archives des ministères sont les archives du roi, et que les ministres doivent jouir de la confiance entière du roi. Si le roi n'a pas confiance en l'ensemble du ministère, ou en quelques ministres, il peut les remplacer par d'autres jouissant de sa confiance. Si tout le ministère ou un ou plusieurs de ses membres ne croient pas pouvoir assumer en conscience

et d'assurer l'action efficace du Conseil d'Etat qui siège maintenant auprès du roi, et de rattacher cette institution à celle des Conseils municipaux et provinciaux, dont la base, empruntée à d'antiques établissements, était enracinée dans les mœurs nationales, même à l'époque de la domination turque. »

Guizot, *Mémoires*, VI, 454 et VII, 268 et suiv.

la responsabilité d'un ou de plus d'un acte du gouvernement, ils doivent démissionner ».

Cette déclaration débute par une affirmation inexacte. Par tout ce qui précède, nous avons prouvé que le régime gouvernemental sous Othon est bien une *monarchie absolue*, étant donné que la direction de toutes les fonctions fondamentales de l'Etat se trouve concentrée dans la personne d'un roi héréditaire et qu'il ne peut être question de voir dans le Conseil d'Etat un pouvoir distinct. D'ailleurs, même les droits que le projet veut faire reconnaître au ministère donneraient à ce dernier plus d'autorité vis-à-vis du chef de l'Etat, mais ne parviendraient pas à changer la monarchie absolue en ce qu'on qualifie, assez improprement du reste, du terme de monarchie tempérée. Le ministère, pour être un peu plus autonome, ne cesserait pas de faire partie du même pouvoir omnipotent. Le nom de monarchie mixte ou tempérée, limitée ou constitutionnelle, suppose aujourd'hui l'existence d'un pouvoir indépendant faisant concurrence au pouvoir exécutif royal et généralement issu de la représentation nationale, pouvoir chargé de la fonction légiférante.

Les réformes de Mavrocordatos ne se sont pas réalisées (1). Un résultat cependant a été obtenu : le Cabinet du roi, « cette closion qui séparait le ministère de la Couronne », a été aboli par décret du 10-22 août 1841, de sorte que les ministres pouvaient dorénavant communiquer direc-

(1) Ci-dessus, p. 32.

tement avec le roi (art. 2 du décret). Jusque-là c'était le Conseil du roi qui « interprétait, selon son bon vouloir, les rapports des ministres et c'est lui qui admettait ou rejetait leurs demandes. Aucune affaire, dût-elle être soutenue par le ministère entier, n'était confirmée sans son intervention... » (1). Il est vrai que le décret même qui abolissait le *Cabinet du roi*, le faisait revivre sous le nom de *Bureau particulier du roi*, à qui une grande partie des attributions du Cabinet étaient transférées. L'art. 3 du décret lui refuse toutefois les attributions consultatives de son devancier.

Ainsi disparut une institution illégale qui n'avait été établie ni par la loi, ni par décret, ni par un autre acte public quelconque (2). On retrouve dans la pratique anglaise du *xvii^e* siècle ce comité secret, composé d'hommes de confiance du roi, qui, sans avoir le caractère légal, tendit, de par l'usage, à devenir presque constant sous les Stuarts. Il reçut suivant les époques les noms de *committee of state*, *junto*, *cabinet*, mais cette institution était généralement réprouvée comme contraire au droit public anglais. Plus particulièrement, le *Cabinet du roi* sous Othon ressemble par son impopularité manifeste au cabinet fameux de Charles II, connu sous le nom de *Cabale* (3).

(1) Voir N. Dragoumis, *op. cit.*, t. II, p. 66 et suiv.

(2) Dans la législation de la Grèce néanmoins, le *Cabinet du roi* se trouve souvent cité. V. décret 20 mai 1835 (art. 5-8) ; décret organique du 18 30 sept. 1835 ; sur le Conseil d'Etat, §§ 41, 46 et suiv., décret 23 avril 1836, art. 8.

(3) Voir Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 1914, p. 160.

La concentration outrée a été la principale raison de faiblesse du régime gouvernemental d'Othon. Le roi, par sa prétention, de connaître de toutes les affaires, jusqu'aux moins importantes, négligeait ses devoirs royaux élevés et descendait du rang de chef de l'Etat au rang d'un rouage administratif subalterne. Se mettant dans l'impossibilité matérielle de suffire à une tâche écrasante, il paralysait complètement la machine gouvernementale. (1)

(1) Pour les idées d'Othon sur le gouvernement, Cons. Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 380. C.-F. Hertzberg, *Geschichte Griechenlands*, IV, 654 et suiv.

CHAPITRE IV

RÉGIME CONSTITUTIONNEL ET RÉGIME PARLEMENTAIRE

§ I. — SYSTÈME DE 1844.

Après onze ans de pratique absolutiste, la Révolution du 3 septembre 1843 fait revenir la Grèce au régime constitutionnel. A côté du roi, cumulant, sous le régime précédent, les fonctions législative et exécutive, la Constitution de 1844 fait revivre le pouvoir législatif, à qui est principalement confiée la fonction légiférante (1). Ce pouvoir se compose de deux parties, la Boulé et le Sénat, dont la collaboration est indispensable à la confection des lois (art. 45 et 69 de la Constitution).

La fonction exécutive est exercée par le pouvoir exécutif, composé de deux parties, le roi et le ministère. Le roi, chef de l'Etat, représente l'élément stable du régime, le Parlement son élément mobile. Toutefois le système représentatif n'est pratiqué que sous une forme atténuée, la Boulé étant la seule partie élective du Parlement (art. 62).

(1) L'exécutif a aussi l'initiative des lois (art. 16).

La Boulé est élue au suffrage universel et direct (1). Les membres du Sénat sont nommés à vie par le roi (art. 70).

Les ministres endossent la responsabilité des actes du chef de l'Etat par l'institution du contreseing obligatoire. « Aucun acte du roi n'a de force, et ne peut être exécuté s'il n'est pas contresigné par le ministre compétent, qui, par sa seule signature, se rend responsable. » (art. 23) (2).

Mais cette responsabilité n'existe que par devers le roi qui « nomme et révoque ses ministres ». Leur responsabilité politique vis-à-vis des Chambres ne saurait jouer qu'à travers la responsabilité pénale des ministres, conformément aux art. 83 et 84. (3) Sauf ces cas exceptionnels, les ministres dépendent exclusivement de la volonté royale et le Parlement n'a pas de prise sur eux. Il s'ensuit que l'autonomie du ministère vis-à-vis du chef de l'Etat est si faible que, si les deux parties de l'exécutif doivent en principe se mettre d'accord pour agir, c'est la volonté du roi qui

(1) Voir sur le système électoral pendant cette période et la loi du 14 mars 1844, Emm. Lycoudis, *Code électoral*, p. 59, Athènes, 1889.

(2) A rapprocher l'art. 82 : « Un ordre du roi oral ou par écrit ne peut jamais suppléer à la responsabilité des ministres. »

(3) « La Boulé a le droit de mettre les ministres en accusation devant le Sénat... » (art. 83) « Jusqu'à la promulgation de la loi spéciale sur la responsabilité (pénale) des ministres, la Boulé peut les accuser devant le Sénat qui les juge en cas de haute trahison, détournement de deniers publics, perception illégale et toute transgression des stipulations de la Constitution » (art. 84). Ce dernier terme est plus générique. Comp. à l'art. 131 de la Constitution de Træzène.

prévaut en réalité, étant donné qu'il a le moyen de se faire obéir. L'autonomie du ministère, vis-à-vis du chef de l'Etat, aurait été plus grande, s'il pouvait s'appuyer sur le Parlement.

Le régime gouvernemental de 1844 est loin d'avoir établi l'équilibre politique entre les pouvoirs législatif et exécutif. La prépondérance marquée de l'exécutif, résultant des dispositions de la Constitution, est augmentée encore, en pratique, dans le fonctionnement du régime.

L'indépendance de l'exécutif vis-à-vis du législatif est pleinement assurée, d'une part, par l'inviolabilité d'un chef de l'Etat, héréditaire et irresponsable (art. 22, 37 et 45) et, d'autre part, par le fait que la responsabilité politique des ministres ne joue pas devant le législatif. Mais si l'exécutif se trouve ainsi garanti dans son indépendance contre les entreprises du législatif, il n'en va pas de même de ce dernier. De par certaines prérogatives, qui sans contre-partie existent au profit de l'exécutif, le législatif lui est très inférieur en influence.

Ainsi, l'art. 47 stipule bien que la Boule et le Sénat se réunissent de droit le 1^{er} novembre de chaque année, si le roi ne les convoque pas avant cette date (1), et que la durée de chaque session ne peut-être inférieure à deux mois. Cette disposition, tendant à assurer l'indépendance du législatif, devient à peu près illusoire par les stipulations des art. 30 et 31 suivant lesquelles « le roi convoque régulière-

(1) Comp. Esmein, *op. cit.*, p. 732 et suiv., 6^e édit.

ment une fois par an la Boulé et le Sénat, et extraordinairement, chaque fois qu'il le juge à propos ». Outre qu'il se réserve ainsi le droit de convoquer les Chambres au moment opportun, « le roi a le droit d'ajourner la session annuelle ou de l'interrompre », à la condition que « l'ajournement ou l'interruption ne durent pas plus de quarante jours et ne soient pas renouvelés pendant la même session parlementaire, sans le consentement de la Boulé et du Sénat ». En fait, le roi fit un usage fréquent de ces prérogatives, quelquefois même en abusant de l'esprit et de la lettre de la Constitution (1).

Mais la prérogative capitale, par laquelle l'exécutif peut atteindre le législatif dans son indépendance, est le droit de dissolution de la partie élective du Parlement. Ce droit, que la Constitution princière de 1832 accordait au chef de l'exécutif, reçoit, sous le mode gouvernemental de 1844, sa première application en Grèce.

Le droit de dissolution étant principalement le produit de l'évolution des institutions constitutionnelles anglaises, constitue une pièce importante du régime parlementaire. Toutefois la pratique de la dissolution a été transposée, au cours du xix^e siècle, sous des régimes représentatifs, ne pratiquant pas ce système de gouvernement (2). Mais le droit

(1) Ainsi, la première session de la première législature n'a pas eu la durée minima de deux mois que lui assigne l'art. 47. De même, la première session de la 7^e législature a été ajournée jusqu'au mois de février 1861.

(2) On la trouve en dehors de la Grèce, notamment dans la Cons-

de dissolution, transposé sous un régime non parlementaire, perd sa signification originale et change de nature.

Sous le régime parlementaire, en effet, la dissolution donne au chef de l'exécutif le moyen de réagir contre une majorité de la Chambre populaire qui cherche à imposer un ministère, et par conséquent une politique déterminée. La dissolution est ici une arme défensive nécessaire, garantissant un certain équilibre entre les deux pouvoirs, attendu que, sans elle, la Chambre élective, alors même qu'elle ne serait plus soutenue par l'opinion des électeurs, annihilerait l'autorité du pouvoir exécutif, en lui imposant tyranniquement sa manière de voir.

Au contraire, dans le gouvernement représentatif non parlementaire — et c'est le cas des Constitutions grecques de 1832 et de 1844 — la dissolution devient une arme offensive grave, donnée au chef de l'Etat contre la législature, qu'il réduit ainsi à la soumission. D'ailleurs, la perspective seule de l'exercice de ce droit peut faire de la Chambre populaire un organe docile au gouvernement (1).

La Constitution de 1844, tout en admettant le droit de dissolution, n'admet pas sa contre-partie logique, la responsabilité parlementaire des ministres. Au silence de la Constitution remédie souvent l'usage constitutionnel. Mais,

titution française de 1852 (art. 46) et dans la Constitution de l'Empire d'Allemagne.

(1) Voir Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 170. Le roi Othon menaça la Chambre de dissolution dans le cas où elle élirait comme président le chef de l'opposition (Procès-verbaux sténograph. de la Chambre, 2^e législ., 1^{re} session. t. III, p. 269).

sur ce point, la pratique du régime de 1844 en Grèce n'a jamais été parlementaire et le manque de confiance de la Boulé ou du Sénat n'a jamais entraîné de crise ministérielle (1). C'est ce qui se trouve confirmé par les déclarations du ministre de l'Intérieur au Sénat : « Chez nous, les ministres sont nommés par le roi ; les corps législatifs peuvent bien les critiquer pour leurs actes politiques, mais tant que la volonté du roi existe en leur faveur, ils doivent la respecter (2) ».

Mais ce droit de critiquer le gouvernement, dépourvu de sa sanction — réserve faite de sa répercussion sur l'opinion publique — est, pour ainsi dire, illusoire, car non seulement le ministère jouissant de la confiance royale se maintient au pouvoir, en dépit de l'hostilité du parlement, mais le roi possède toujours le moyen de se débarrasser d'une opposition par trop gênante. S'il est vrai, d'autre part, que les ministres provoquaient parfois, conformément au régime parlementaire, des votes de confiance dans les deux Chambres (3), lorsqu'ils étaient sûrs du résultat, et qu'à

(1) Le sénateur Manginas affirme « qu'il n'existe pas d'exemple où le ministère tomba sur le vote de la majorité ». (Proc. verb. du Sénat, 4^e législ., 1^{re} session, t. I, p. 799).

(2) Procès-verbaux du Sénat, 2^e législ., 2^e session, t. I, p. 392. Rapprocher les déclarations au Sénat d'un ex-ministre et d'un ministre en exercice, avouant que, quoique en minorité devant le Sénat, ils sont restés au pouvoir sur l'ordre du roi. Le roi n'a même pas cherché à faire disparaître cette hostilité du Sénat, en augmentant le nombre des sénateurs. Voir Procès-verbaux du Sénat, 5^e législ., 1^{re} session, p. 187.

(3) Procès-verbaux de la Chambre, 2^e législ., 1^{re} session, t. I,

plusieurs reprises les principes du régime parlementaire étaient développés devant le Parlement, tant par ses membres que par des ministres (1), il se trouve néanmoins établi que des ministères, mis en minorité devant les Chambres, ne songeaient pas à démissionner (2).

Pour maintenir son point de vue et vaincre une majorité gênante, le roi opère différemment dans les deux Chambres. La Boulé peut être dissoute, sans l'avis du Sénat, conformément à l'article 30 (3).

Vis-à-vis du Sénat, le roi jouit d'une autre prérogative. A première vue, comme les sénateurs et le président du Sénat sont nommés par le roi (art. 70 et 78), il semble que l'origine de ce corps donne au gouvernement une garantie suffisante de docilité. En fait, toutefois, l'hostilité du Sénat

p. 676 et suiv. ; 3^e législ., 1^{re} session, t. III, p. 119 et suiv. Proc. verb. du Sénat, 3^e législ., 3^e session, p. 362 et suiv.

(1) Proc. verbaux de la Chambre, 1^{re} législ., 1^{re} session, t. IV, p. 298 ; 1^{re} législ., 2^e session, t. I, p. 792 ; 2^e législ., 3^e session, t. I, p. 321, 335 et suiv. Sénat, 2^e législ., 3^e session, 267 ; 3^e législ., 1^{re} session, p. 600 ; 7^e législ., 1^{re} session, p. 127.

(2) Ainsi, par exemple, le ministère Coletti s'est trouvé deux fois en minorité devant la Chambre pendant la 1^{re} législature (Comp. Procès-verbaux de la Chambre, 1^{re} législ., 3^e session, t. II, p. 1376, 1412). Devant la Chambre, le ministère a été encore en minorité pendant la 2^e session de la 6^e législature. Devant le Sénat, les ministères ont été très souvent mis en minorité ; dans la 1^{re} session de la 2^e législature (réponse au discours du roi) ; au début de la 3^e législature (discussion du projet sur les commissions économiques. Procès-verbaux du Sénat, 3^e législ., 1^{re} session, p. 257 ; au début des 5^e et 7^e législatures.

(3) Le décret de dissolution est soumis au contreseing ministériel (art. 23).

obligea souvent le roi à recourir au privilège contenu dans l'article 71. En fixant à 27 le nombre des sénateurs, cet article réserve au roi le droit d'augmenter ce nombre « suivant les besoins, jusqu'à la moitié du nombre total des députés ». Il y a plus, car « avec l'approbation de la Boulé, le roi peut nommer des sénateurs au delà du chiffre indiqué ». Ainsi, par la création de *fournées* de sénateurs, le roi peut facilement transformer une majorité hostile en majorité gouvernementale et, pour peu qu'il ait la complicité de la Boulé, l'exercice de cette prérogative royale devient exorbitante.

En fait, l'opposition gouvernementale dans les Chambres, était si vive que, malgré l'absence de la responsabilité ministérielle devant le Parlement, le roi était constamment obligé de recourir à ces moyens d'exception, pour maintenir le ministère favori au pouvoir. Ainsi, dès la première session de la première législature, le ministère Colettis s'est trouvé en conflit avec le Sénat où il évitait de se présenter (1). Pour ramener le Sénat à de meilleurs sentiments, le roi Othon augmenta le nombre des sénateurs (2). Le même ministère, durant la troisième session de la première législature ayant été, à deux reprises, mis en minorité devant la Chambre, dut enfin dissoudre la Boulé (3).

(1) L'art. 81 stipule cependant que « la Boulé et le Sénat peuvent exiger la présence des ministres ».

(2) Procès-verbaux du Sénat, 1^{re} législ., 1^{re} session, p. 409, 453 et 489.

(3) Proc. verbaux de la Boulé, 1^{re} législ., 3^e session, t. II, p. 1376 et 1437.

Cependant, même après la *fournée* de sénateurs, le Sénat n'a pas tardé à marquer son hostilité au gouvernement, à cause de l'intervention illégale du ministère Colettis aux élections législatives (1). Le Sénat, dans sa réponse au discours du roi, ayant fortement critiqué ces pratiques anti-constitutionnelles du gouvernement (2), le roi déclara au Sénat, par son premier ministre, qu'il ne saurait approuver pareille réponse et fit une nouvelle *fournée* de neuf sénateurs, pour y créer une majorité favorable au gouvernement (3). Le roi avait pris soin, au préalable, d'obtenir de la Boulé nouvellement élue, le droit de nommer, le cas échéant, jusqu'à 35 sénateurs au delà de la moitié du nombre des députés (art. 71 de la Constitution de 1844). Il est intéressant de faire remarquer que même cette Boulé devint menaçante vers la fin de sa session, ce qui obligea le roi à précipiter la clôture de la session, malgré l'existence d'affaires pendantes, afin de prévenir des votes de défiance contre le ministère (4).

A la première session de la troisième législature, le ministère, mis en minorité au Sénat, interrompit les travaux parlementaires, afin de transformer la majorité au Sénat,

(1) Voir le détail de l'intervention scandaleuse du Gouvernement aux élections dans Aravantinos, *Droit Const. grec*, Athènes, 1897, t. I, p. 168-173.

(2) Procès-verbaux du Sénat, 2^e législature, 1^{re} session, p. 30 et 101.

(3) Procès-verbaux du Sénat, 2^e législ., 1^{re} session, p. 127.

(4) Procès-verbaux de la Boulé, 2^e législ., 1^{re} session, t. III, p. 759 et 827.

en y faisant entrer dix nouveaux sénateurs (1). A la deuxième session de la sixième législature, c'est la Boulé qui devint hostile au gouvernement et le marqua en choisissant son président, Th. Zaïmis, ministre démissionnaire. Le roi Othon, aussitôt après l'élection du président de la Chambre, décréta la dissolution de la Boulé (2). D'ailleurs, même avec la nouvelle Boulé, d'où tous ceux qui ont voté pour la présidence de Zaïmis furent soigneusement écartés, le roi dut intervenir de nouveau dans un conflit entre ses ministres et le Sénat, qui, par des votes de défiance répétés, critiqua énergiquement l'action illégale du gouvernement dans les élections législatives. Le roi trouva une fois de plus la solution du conflit dans la création d'une nouvelle *fournée* de dix-huit sénateurs (3).

Ainsi, du fait de l'usage fréquent et inconsideré des prérogatives que la Constitution de 1844 reconnaissait au roi, l'indépendance du législatif se trouvait compromise. Les deux parties de l'exécutif n'en bénéficiaient toutefois pas également. Au contraire, le ministère se trouvait très affecté dans son autonomie, vis-à-vis du chef d'Etat, de cet amoindrissement du législatif. Ne trouvant aucun appui au Parlement, il était réduit à devenir l'exécuteur fidèle des ordres royaux, attendu qu'il était à la discrétion complète du roi.

(1) Procès-verbaux du Sénat, 3^e législ., 1^{re} session, pages 257, 299, 320.

(2) Procès-verbaux de la Boulé, 4^e législature, 2^e session, page 1 et suiv.

(3) Aravantinos, *op. cit.*, p. 171, *in fine*.

Le recours réitéré aux moyens qui permettaient au roi de se débarrasser, ne serait-ce que momentanément, d'une opposition par trop gênante dans les deux Chambres, éloigne le régime appliqué près de vingt ans en Grèce de ce qu'on entend généralement sous la dénomination de régime constitutionnel. Le roi, en effet, en dépit de l'existence de deux Chambres, poursuivait une politique toute personnelle et, par la création de Boulés fictives et de *fournées de sénateurs*, faisait constamment prévaloir son point de vue, nonobstant la vive opposition du législatif.

Mais, c'est sous un autre point de vue encore que la pratique du système de 1844 s'écarte du régime constitutionnel proprement dit. Il est d'usage que, sous ce régime, le chef de l'Etat choisisse son premier ministre, lui laissant plus ou moins le soin de choisir ses collaborateurs (1). L'utilité de cette façon de procéder est dans la formation d'un ministère homogène, qui tout en n'excluant pas complètement l'initiative personnelle et la responsabilité individuelle des ministres, leur facilite singulièrement la collaboration en les rendant solidaires, en principe. C'est, d'ailleurs, cette pratique qui fait que sous le régime constitutionnel, le ministère a encore, vis-à-vis du chef de l'Etat, une certaine autonomie. Le chef de l'Etat doit passer par son premier ministre avant d'atteindre ses collègues.

Or, sous le régime de 1844, le roi ne s'est pas plus con-

(1) Comme exemples, nous pouvons citer l'ex-empire allemand, le Japon et la principauté de Monaco.

formé à cet usage constitutionnel. Pour former un ministère, il choisissait ses ministres, parmi les personnes qui lui étaient dévouées, sans autre considération. Aussi, ce manque de cohésion entre les membres du même ministère mettait fatalement en échec l'unité d'action du gouvernement. Les ministres, se considérant comme relevant directement du roi, divergeaient constamment d'opinion, se contredisaient et par des intrigues cherchaient à se nuire réciproquement (1). Dans cet état des choses, il ne faut plus s'étonner du langage du premier ministre Kriezis devant la Chambre qui venait d'attaquer ses collègues. « Que tous les ministres démissionnent ! Moi, je peux rester et en apporter d'autres ; je n'y vois pas d'inconvénient », déclara-t-il à l'opposition (2).

Si, par l'absence de la responsabilité parlementaire des ministres, sous le régime de 1844, l'autonomie du ministère vis-à-vis du chef de l'Etat se trouve déjà fortement

(1) Ainsi, nous constatons que le ministre des finances Corfiotakis, intrigue contre son premier ministre et contrecarre l'action de ce dernier (Procès-verbaux de la Chambre, 2^e législ., 1^{re} session, t. III, p. 309, discours Dimitracakis). Nous voyons encore tel ministre des affaires étrangères désavouant l'opinion que son collègue, ministre des finances, avait soutenue au Parlement (Procès-verbaux Chambre, 2^e législ., 3^e session, t. I, p. 339). On peut aussi citer le cas du ministre de l'Instruction Th. Zaïmis, contrecarré par ses collègues à propos de son projet sur l'organisation de l'Université (Proc. verbaux Chambre, 4^e législ., 1^{re} session, t. II, p. 1473). Aravantinos, *op. cit.*, p. 175.

(2) Comp. Proc.-verbaux sténograph. de la Chambre, 4^e législ., 1^{re} session, p. 339 (discours Coumoundouros).

atteinte, elle tend à disparaître tout à fait maintenant que l'homogénéité et l'unité d'action du ministère font défaut. On peut dire que dans la pratique du régime de 1844, le chef de l'Etat absorbe complètement les ministres et qu'en réalité, nonobstant les art. 22 et 23, il n'y a qu'un organe exécutif simple : le chef de l'Etat, avec ses aides supérieurs, les ministres (1).

Pour conclure, le système inauguré en 1844 en Grèce, ne renferme pas les caractères du régime constitutionnel proprement dit. La Constitution de 1844 a bien voulu l'établir, mais son esprit a été constamment faussé dans le sens absolutiste. A défaut d'usages constitutionnels, qui doivent, en ce cas, suppléer et interpréter le silence de la Constitution, la prépondérance du chef de l'Etat, tant vis-à-vis du législatif que vis-à-vis du ministère, déjà suffisamment marquée sous le régime constitutionnel, atteint, avec le système de 1844, le maximum d'influence qui peut se concilier avec l'existence d'un pouvoir législatif.

§ 2. — SYSTÈME DE 1864 ET RÉGIME ACTUEL DE LA GRÈCE

Il reste à parler du régime inauguré en 1864 qui régit encore la Grèce, puisque, comme nous l'avons vu (2), les

(1) Comp. à l'exécutif sous le régime américain. Sous ce régime toutefois le contreseing obligatoire des actes du chef de l'Etat n'est pas exigé, comme le veut l'art. 23 de la Constitution de 1844, étant donné que c'est sur le chef de l'Etat que pèse la responsabilité politique.

(2) Ci-dessus, p. 45.

dispositions fondamentales de la Constitution de 1864 n'ont pas été modifiées par la deuxième Assemblée revisionniste de 1911.

Avant d'aborder l'étude des éléments qui caractérisent le régime gouvernemental de 1864, nous tenons à mettre au point une notion controversée, pouvant prêter à confusion quant à la détermination du régime. La Constitution de 1864 reprend le dogme de la souveraineté nationale, que la troisième Constituante, celle de Trœzène, avait déjà énoncé en Grèce en ces termes : « La souveraineté réside dans la nation ; tout pouvoir émane d'elle et existe à son profit » (1). L'article 21 de la Constitution grecque de 1864, s'inspirant manifestement des principes français de 1789 et en particulier de la Charte belge du 7 février 1831, stipule en effet : « Tous les pouvoirs découlent de la nation et s'exercent dans les formes prescrites par la Constitution (2) ».

Cet article ne figurait pas dans la Constitution de 1844. Mais suffit-il, à lui seul, pour expliquer la différence entre le régime de 1844 et celui de 1864 ? Quel est donc le sens de l'article 21 ?

On lui prête généralement, non seulement une signification historique, qui trahit l'origine révolutionnaire de la Constitution de 1864, mais aussi une signification juridique

(1) Art. 5 de la Constitution de 1827.

(2) Nous relevons dans la *Revue du droit public et de la Science politique*, janv.-mars 1912, une inexactitude de traduction : Tous les pouvoirs découlent de l'*Etat* ; cela est exact scientifiquement, mais le mot grec est *nation* (Ἔθνος).

importante. Le mot nation signifierait l'ensemble des citoyens, le peuple en tant qu'organe, par opposition au roi. M. Saripolos s'exprime dans ce sens lorsqu'il écrit que « d'après la Constitution de 1844, la souveraineté était censée résider chez le roi, alors que d'après la Constitution de 1864 elle réside chez le peuple ». M. Saripolos déduit même de là la différence entre le régime de 1844 et celui de 1864. « La Constitution de 1844, dit-il, consacrait la monarchie constitutionnelle, tandis que la Constitution de 1864 institue un régime tout différent, basé sur la souveraineté du peuple, la *démocratie royale*, comme on disait en France en 1789 (1) ».

Tel ne peut certainement pas être le sens du principe de la souveraineté de la nation, énoncé par l'article 21. La souveraineté, en tant que puissance caractéristique de l'Etat ne peut pas, de par son essence même, appartenir à un groupe ou à un organe de l'Etat, pas plus d'ailleurs au roi qu'au peuple. Reconnaître que la souveraineté appartient à l'un ou à l'autre c'est mettre un élément de l'Etat en dehors de l'Etat, et admettre deux personnalités ne se confondant pas.

Comment s'explique dès lors la notion de la souveraineté nationale que la Constitution grecque de 1864 emprunte indirectement au droit public français de la Révolution? C'est que par nation, précise M. Carré de Mal-

(1) Nic. Saripolos, *Droit constitutionnel grec*, Athènes, 1915, t. I, p. 56 et 58 ; à rapprocher des pages 62-65.

berg (1), les fondateurs du principe de la souveraineté nationale ont entendu la collectivité « indivisible » des citoyens, c'est-à-dire une entité extra-individuelle, donc aussi un être abstrait, celui-là même en définitive qui trouve en l'Etat sa personnification. Seule cette personne nationale et étatique est reconnue souveraine.

Il y a plus, car en raison de la souveraineté exclusive de la nation, ainsi comprise, « nul corps, nul individu » ne peut exercer d'autorité qu'en vertu d'une concession et délégation nationales (2). Dans ces conditions, poursuit M. Carré de Malberg, l'organe suprême de la nation lui-même ne saurait être qualifié de souverain : car son pouvoir qui descend de la Constitution nationale, relève aussi des conditions que la Constitution a mises à son exercice.

Par conséquent, tous les organes de l'Etat, que ce soit le roi ou la nation, en tant que tel, exercent leur autorité au même titre et relèvent directement de la Constitution (3).

(1) Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, 1920, t. I, p. 87, à rapprocher de la page 13.

(2) La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen porte, en effet, dans son article 3 : « Le principe de la souveraineté nationale réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

(3) Cela est si vrai qu'en 1911, lors de la révision de la Constitution de 1864, le député Coulouvakis a proposé de formuler comme suit la teneur de l'art. 21 : « La présente Constitution est l'expression et le commandement de la souveraineté nationale ; elle érige les pouvoirs de l'Etat et établit les lois de leur fonctionnement. » La Commission de révision tout en admettant que la formule pro-

Pour connaître le régime gouvernemental que la Constitution de 1864 institua en Grèce, il faut donc pousser plus avant l'étude des divers pouvoirs et déterminer leurs attributions constitutionnelles respectives.

Ici, on se trouve en présence de l'article 44 de la Charte de 1864, qui stipule que « le roi n'a d'autres droits que ceux que lui confèrent la Constitution et les lois spéciales s'y accordant ». Cette disposition, d'une importance capitale, constitue une dispense de rechercher quel est le pouvoir compétent pour chaque cas, où la Constitution, expression de la volonté nationale et étatique, n'aurait pas stipulé expressément. En cas de silence constitutionnel, dit l'article 44, la compétence du chef de l'exécutif ne se présume pas. L'intérêt de cette disposition restrictive apparaît principalement dans le cas de revision de la Constitution, conformément à l'article 107 (1). Le roi n'ayant pas le droit de sanction à l'égard de la Constitution, il résulte qu'il ne fait pas partie du pouvoir constituant (2).

On est ainsi amené à examiner les prérogatives qui sont expressément stipulées en faveur du roi par la Charte de 1864, et à considérer de plus près le fonctionnement du régime. Les caractères du régime de 1864 se préciseront ensuite par l'étude des rapports du pouvoir législatif et du

posée « est plus exacte, n'a cependant pas cru devoir toucher à l'art. 21, ne considérant pas que la modification est essentielle. » Davi et Papajeannou, *La Nouvelle Constitution*, Athènes, 1911, p. 116.

(1) Ci-dessus, p. 42 et suiv.

(2) Ci-dessus, p. 38.

pouvoir exécutif, par la mesure de la collaboration de ces deux pouvoirs. En dehors de là, on reste dans le vague. On nous dit bien (1) que le système de 1864 est un mélange de démocratie et de monarchie, ou plutôt qu'il présente les caractères d'une démocratie ayant à sa tête un roi, au lieu d'un président. Il ne reste pas moins intéressant de savoir de quel type existant de monarchie ou de démocratie on entend parler. Ce mélange de monarchie et de démocratie est-il plus près de celui qui fonctionne en Angleterre ou de celui qui existe encore au Japon ? Et s'il s'agit de démocratie, est-ce plutôt de celle qui est pratiquée en France, en Suisse ou aux Etats-Unis, que le système de 1864 se rapproche le plus ? C'est ce qu'il importe maintenant de préciser, car il y a là autant de régimes gouvernementaux.

Sous la Constitution de 1864, le législatif se compose d'une seule Chambre ou Boulé, élue au suffrage universel et direct et au scrutin secret (art. 66) pour une période de 4 ans (art. 69) ; l'exécutif selon l'article 27, reproduisant l'article 20 de la Constitution de 1844, « appartient au roi et s'exerce par l'entremise de ministres responsables nommés par lui ».

Si on se rapporte au texte de la Constitution de 1864, l'indépendance du ministère vis-à-vis du chef de l'Etat ne

(1) Voir les opinions émises sur le régime devant la Constituante de 1864 dans Aravantinos, *Droit Constitutionnel grec*, Athènes, 1897, t. I, p. 249 et suiv., et aussi dans Saripolos, *op. cit.*, 1915, p. 59.

semble pas être plus marquée que sous le régime précédent. Nous retrouvons, en effet, les mêmes dispositions sur l'irresponsabilité et l'inviolabilité de la personne du roi et la responsabilité des ministres (art. 29 et 79), dont le contre-seing est obligatoire pour tous les actes du chef de l'Etat (art. 30). De même, la responsabilité pénale des ministres est prévue (art. 80-82), et leur responsabilité (politique) vis-à-vis du roi est sanctionnée par l'article 31, qui, sans autre condition, stipule que « le roi nomme et révoque ses ministres ».

La différence entre les régimes de 1844 et de 1864 est, par conséquent, moins dans le texte que dans l'évolution.

Partis à peu près du même point, du régime constitutionnel, proprement dit, ils ont évolué dans un sens tout opposé. Alors que le régime de 1844 s'écartait de plus en plus du régime constitutionnel, vers une pratique absolutiste, le régime de 1864, au contraire, s'orientait progressivement vers le système parlementaire. Déjà en 1832, en Grèce, la Constitution de Nauplie, connue sous le nom de Constitution princière, avait admis certains principes du gouvernement de cabinet. On y trouve, outre un droit de contrôle assez étendu du Parlement sur le gouvernement, le droit pour les Chambres d'interpeller les ministres (art. 112 et 164). La responsabilité pénale des ministres est prévue (art. 164, 165, 184, 258 et suiv.), mais aussi et surtout leur responsabilité politique y est expressément consacrée. Les ministres endossent la responsabilité des actes du chef d'Etat, en les contresignant, et en répondent de-

vant la représentation nationale (art. 234, 256, 258 et suiv.). Il est vrai que, par contre, la Constitution grecque de 1832 donne au chef de l'Etat le droit de veto absolu (1) dont l'exercice a été reconnu incompatible avec les principes du gouvernement parlementaire (2), gouvernement que cette Constitution prétend cependant établir (3). Mais cela tient à ce qu'à cette date les principes du gouvernement de cabinet, n'ayant pas encore atteint leur complet développement, dans leur pays d'origine (4), étaient mal connus en Europe.

Plus tard, en Grèce, sous le régime de 1844, les règles du gouvernement parlementaire ont souvent fait l'objet de longues discussions devant le Parlement (5) mais n'ont pas été appliquées. C'est seulement à partir de 1864 que se manifeste en Grèce une tendance marquée vers le système parlementaire. A quoi donc se résume ce mode de gouvernement ?

Le régime parlementaire, tel qu'il résulte de son évolution naturelle en Angleterre, se caractérise par le fait que les pouvoirs législatif et exécutif, se contrebalancent en prestige et en influence. Cet équilibre, entre les deux pouvoirs, a été depuis longtemps reconnu comme indispensable à la

(1) Voir art. 56, 83, 130, 192, 207, 208, 213, 215, 216, 223.

(2) Comp. Esmein, *Droit constit.*, 6^e édition, p. 171.

(3) L'art. 53 dit que l'« Etat grec est une principauté héréditaire constitutionnelle et parlementaire. »

(4) Esmein, *op. cit.*, p. 147.

(5) Ci-dessus, p. 88.

garantie effective de la liberté dans l'Etat et c'est justement pour l'atteindre qu'a été imaginée la théorie de la séparation des pouvoirs. C'est même dans l'étude du gouvernement en Angleterre qu'on a cru reconnaître (1) le principe qu'on formule : au parlement le législatif (la fonction de légiférer) ; au gouvernement (organe exécutif) l'exécutif (la fonction exécutive).

Mais, la conception de l'équilibre entre le législatif et l'exécutif est toute différente sous le système parlementaire qu'elle ne l'est sous un régime appliquant la stricte séparation des fonctions et, chose curieuse, c'est de l'étude du gouvernement anglais qu'on prétend cette fois encore s'inspirer. Dans le système parlementaire, l'équilibre entre le législatif et l'exécutif est obtenu, non plus en excluant chaque pouvoir de la fonction qui, sous un régime de stricte séparation, revient à l'autre, mais au contraire en l'y faisant participer dans une très large mesure. La première conception est celle de l'équilibre des pouvoirs par la séparation des fonctions, la seconde, celle de l'équilibre par la collaboration des pouvoirs et par l'interpénétration des fonctions (2).

Mais, sitôt que cet équilibre politique vient, pour une raison ou pour une autre, à se rompre en faveur de l'un des

(1) E. d'Eichthal, *Souveraineté du peuple et gouvernement*, 1895, ch. II. La séparation des pouvoirs, Montesquieu et l'Angleterre.

(2) Bagehot, *The British Constitution*, p. 10 : The efficient secret of the english Constitution may be described as the close union,

deux pouvoirs, le régime parlementaire disparaît. La prépondérance de l'exécutif mène au gouvernement personnel qui caractérise le régime dit constitutionnel, la prépondérance du législatif à la dictature du Parlement et engendre tous les malaises du parlementarisme (1).

Pour atteindre cet équilibre sous le régime parlementaire, l'autonomie du ministère vis-à-vis du chef de l'Etat est poussée à l'extrême limite. Le ministère, constitué en *Cabinet* et représenté par le premier ministre, devient le rouage essentiel du régime et l'agent de liaison entre le chef de l'exécutif et le Parlement. Le premier ministre, généralement laissé libre dans le choix de ses collaborateurs, constitue un ministère qui se caractérise par l'unanimité politique des membres qui le composent.

Cette liberté de choix du premier ministre et l'homogénéité du ministère qui est sensée en résulter ont comme résultat d'élargir considérablement la responsabilité politique des ministres en ce sens que la responsabilité personnelle des ministres, rejaillit en quelque sorte sur le président du conseil et engage la responsabilité de tout le Cabinet. La responsabilité individuelle, sans complètement disparaître, fait ainsi place, sous le régime parlementaire, à la responsabilité solidaire du Cabinet (2), responsabilité qui

the nearly complete fusion of the executive and legislative powers ».

(1) Comp. ci-dessous, p. 112.

(2) La Chambre craint souvent de désapprouver un ministre de

existe non seulement envers le Chef de l'Etat, mais aussi et surtout envers le Parlement. Car, si par la nature du pouvoir qu'il exerce et par sa nomination, le Cabinet continue à relever du chef de l'exécutif et s'il défend ses prérogatives devant le Parlement en tant que faisant partie de l'organe exécutif, et peut à ce titre user du droit de dissolution, par contre, par la manière dont il est constitué, c'est du Parlement qu'il tient toute son influence lorsqu'il se dresse comme une autorité indépendante en face du chef de l'Etat. Il est donc compréhensible que le Parlement puisse, le cas échéant, lui retirer sa confiance et provoquer une crise ministérielle.

Ainsi, sous le régime parlementaire, pour que le ministère se maintienne au pouvoir, il doit jouir non seulement de la confiance du chef de l'exécutif, mais aussi et surtout de la confiance du Parlement. Cette considération implique que le chef de l'Etat n'est pas tout à fait libre dans le choix d'un ministère viable, étant donné qu'il doit tenir compte de la volonté du Parlement, et surtout de la Chambre des députés, lorsqu'il y en a deux. Mais, pour que la majorité parlementaire puisse réellement s'imposer au choix du chef de l'Etat, il est nécessaire qu'elle soit certaine et organisée, obéissant à des chefs reconnus. L'existence de grands

peur de provoquer la chute de tout le cabinet. D'autre part, la démission d'un ministre affaiblit le cabinet et fait souvent présager sa démission prochaine.

partis vraiment disciplinés dans les Chambres (1), se succédant au pouvoir est en effet une condition du gouvernement de cabinet, (2) sans laquelle le chef de l'exécutif recouvre, dans une large mesure, le libre choix de ses ministres.

En Grèce, les caractères essentiels du gouvernement parlementaire ne peuvent être relevés dans les premières années du fonctionnement de la Constitution de 1864. Si, en effet, des ministères mis en minorité devant la Chambre se conformaient parfois aux usages parlementaires en démissionnant ou en dissolvant la Boulé, nombreux sont par contre les cas, dans cette première période, qui peuvent être considérés comme faisant échec au gouvernement de cabinet, et par la rupture de l'équilibre en faveur de l'exécutif tendant à instaurer le gouvernement personnel.

L'émiettement des partis politiques à la Boulé dans cette période était particulièrement défavorable à l'établissement du gouvernement parlementaire. La majorité devenant incertaine et changeante, le roi reprenait dans une large

(1) Le Gouvernement parlementaire, dit M. Bryce, « est un système dont le fonctionnement heureux suppose l'existence de deux grands partis et pas davantage; partis dont chacun est assez fort pour restreindre la violence de l'autre; mais dont l'un cependant a une prépondérance constante dans une Chambre des Communes quelconque ».

(2) Les Anglais appellent le gouvernement parlementaire, gouvernement de parti. C'est même le fait d'être un gouvernement de parti que certains esprits reprochent au gouvernement parlementaire. Voir Esmein, *op. cit.*, p. 196 et suiv.; Confr. Duguit, *op. cit.*, p. 199.

mesure le libre choix de ses ministres. D'autre part l'instabilité ministérielle qui fatalement en résultait, contribuait naturellement à laisser au roi le soin d'avoir une politique.

Dans l'année 1865 on peut compter jusqu'à six ministères se succédant au pouvoir, dont quatre dans le même mois ! (1) Seul, le ministère Coumoundouros réussit vers la fin de 1866 à réunir une majorité importante à la Boulé. Mais après un an d'existence, le roi lui retira sa confiance et l'obligea à démissionner. A partir de cette date, se manifesta une tendance bien nette vers le gouvernement personnel. Le roi ne se soucie plus de la majorité parlementaire. Après la démission du Cabinet Coumoundouros, le ministère de transition Moraïtinis (décembre 1867) ajourna la Boulé pendant les 40 jours prévus par l'art. 38 de la constitution, préparant l'avènement du ministère minoritaire Boulgaris qui procéda à la dissolution de la Boulé et à de nouvelles élections (2).

D'autres ministères encore ont été pris, pendant la période qui nous occupe, dans la minorité de la Boulé. Le cabinet Déligeorges, qui succéda au Cabinet Zaïmis en juillet 1870, était minoritaire. Formé pendant l'absence du parlement, il se retira après être resté cinq mois au pouvoir, avant l'ouverture de la session parlementaire et fut pour cela sévè-

(1) Voir sur la durée des ministères, Philaréto, *Constitution de la Grèce*, Athènes, 1889, p. 273.

(2) Nous avons mentionné par ailleurs l'intervention illégale et scandaleuse du Ministère présidé par Boulgaris dans les élections à la Boulé en 1868, 1872 et 1874. Voir ci-dessus, p. 42.

rement critiqué à la Boulé, comme étant venu et parti contrairement aux usages parlementaires (1). Plus tard, en 1872, pendant la première session de la quatrième législature, le président du conseil démissionnaire Boulgaris avouait que les raisons de sa retraite n'étaient nullement parlementaires, mais que le roi ayant voulu imposer sa manière de voir dans la question du Laurion, le ministère ne pouvait en assumer la responsabilité (2). A son successeur Déligeorges, le roi ne se borna pas à accorder la dissolution de la Chambre. N'ayant pas obtenu la majorité aux élections, le ministère Déligeorges chercha à gagner du temps et obtint du roi l'ajournement des travaux de la Boulé pendant quarante jours. Cette tactique qui n'était cependant pas en contradiction avec la lettre de la constitution, fut caractérisée à la Boulé comme antiparlementaire. La nomination d'une commission d'enquête fut alors exigée, pendant que le député Lombardos prononçait à la Boulé le fameux discours dans lequel il conseillait au roi de se tenir à l'écart des partis et de gouverner parlementairement, ayant d'abord exprimé la conviction que le peuple hellène, tout en étant démocratique, aime cependant la royauté, car il aime l'égalité plus que la liberté et c'est ce sentiment qui l'empêche de chercher un président de la République (3).

(1) Voir procès-verbaux sténographiés de la Boulé, 3^e législ., 2^e session, t. I, pages 61, 74 et suiv., 186 et suiv.

(2) Procès-verbaux de la Boulé, 4^e législature, 1^{re} session, t. I, p. 439.

(3) Voir Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 180 et p. conséq. proc. verb. de la Boulé, 5^e législ., 1^{re} session, t. I, page 252; 5^e législ., 2^e session, t. II, p. 162; 5^e législ., 2^e session, p. 19 et 173.

Toutefois, un revirement de régime ne devait pas encore se produire. Au contraire, c'est pendant la période qui va de 1871 à 1875 que le roi George fit le plus souvent usage de sa prérogative de dissolution. Nous relevons, en effet, que pas moins de quatre législatures se sont succédées, pendant ce court espace de temps, dont aucune n'a expiré de sa mort naturelle (1).

Néanmoins, c'est dans ces années que se remarque à la Boulé un effort suivi tendant à orienter le régime vers le système parlementaire. En décembre 1870, Lombardos, élu président de la Boulé, soutient que l'application du régime parlementaire constitue la volonté même du pays, que ses traditions imposent (2). « Je suis persuadé, concluait-il,

(1) Sous le règne de George I, la dissolution a été plus souvent exercée que sous Othon. De 1864 à 1888, on compte en effet neuf dissolutions. Toutes les législatures, sauf la 7^e (1875-1879), ont été dissoutes. La 1^{re} législature par le ministère Boulgaris, par décret royal du 26 janvier 1868, la 2^e sous le ministère Zaimis, le 17 mars 1869. Après la dissolution de la 3^e législature par le cabinet Boulgaris, le 27 décembre 1871, la 4^e législature n'eut qu'une session de mars à juillet et fut dissoute par décret du 28 novembre 1872, par le cabinet Déligeorges. La 5^e législature resta en fonction de février 1873 à avril 1874. Dissoute par Boulgaris, elle fut remplacée par la 6^e, qui fonctionna de juillet 1874 à mars 1875, et fut dissoute le 19 mai 1875 par le cabinet Tricoupis.

Voir Philarétos, *Constitution grecque*, Athènes, 1889, p. 164; comp. p. 273 et suiv. et tableau final.

(2) « J'espère, disait-il, qu'on commence déjà sincèrement à reconnaître le principe que le pays doit se gouverner par le pays. Ceci est sa volonté, et c'est ce qu'imposent ses institutions que nous avons juré de garder et de défendre. J'espère que, grâce au patriotisme éclairé de notre souverain, nous touchons définitivement à la

que nous unions tous nos efforts pour obtenir le fonctionnement du système parlementaire d'une façon intégrale et permanente, afin que les éléments parasites ou étrangers ne troublassent pas plus longtemps l'entente sincère et la collaboration cordiale des deux pouvoirs suprêmes de l'Etat, le Souverain et la Représentation Nationale ». D'autre part, vers la même époque, le président du Conseil Koumoundouros, dans son discours à la Boulé, spécifie aussi que le régime parlementaire est « le but poursuivi par le peuple hellène (1) ».

La lutte entre le législatif et le chef de l'exécutif, qui caractérise les dix premières années du fonctionnement de la Constitution de 1864, provient notamment d'un malentendu. C'est que le régime constitutionnel ne peut pas se combiner avec l'essence du régime parlementaire, à savoir la responsabilité des ministres devant le Parlement et les conséquences qu'elle comporte (2). L'article 31 stipulant

fin du système qui, depuis la dynastie précédente, a créé au pays et au trône de si grandes et multiples difficultés ; j'entends le système de gouverner le pays sans la collaboration effective, sans la surveillance et le contrôle de sa Représentation. » Procès-verbaux de la Boulé, 3^e législ., 2^e session, t. I, p. 4.

(1) Procès-verbaux de la Boulé, 3^e législ., 2^e session, t. I, p. 6.

(2) Comp. les déclarations, un peu confuses, du député Rontiris à la Boulé, en ce qui concerne le régime parlementaire : « Lorsque un gouvernement *constitutionnel* est en même temps *parlementaire*, lorsque nous avons ces deux choses à la fois, qu'avons-nous au juste ? Rien. Où conduit, en effet, le gouvernement constitutionnel ? A l'absorption de Chambre. Car dès que le Gouvernement n'a pas la majorité de la Chambre, il est bien obligé de l'obtenir par la force ou par les élections, ou par tout autre moyen. Le Gouvernement

sans autre condition, que le « roi nomme et révoque ses ministres », le roi George pouvait à juste titre prétendre (1) qu'il restait dans les limites de ses attributions, en prenant ses ministres indifféremment dans la majorité ou la minorité de la Boulé, voire même en dehors du Parlement (2). Mais alors — et c'est ce qui se produit sous le régime dit constitutionnel — le ministère tient toute son autorité du chef de l'Etat et ne doit pas le chercher ailleurs. Dès que le ministère cherche à s'appuyer en même temps sur le Parlement, pour se rendre plus autonome, la prérogative du chef de l'Etat de choisir librement ses ministres se trouve fatalement restreinte par l'usage parlementaire.

Cette vérité ne tarda pas à être reconnue en Grèce. L'année 1875 marque-t-elle aussi le début d'une nouvelle période, où les principes du gouvernement parlementaire ont été plus scrupuleusement suivis.

La septième législature est inaugurée par un important discours du roi, œuvre du cabinet Tricoupis, où le roi

constitutionnel aboutit, par conséquent, à la confusion des deux pouvoirs. Mais le Gouvernement parlementaire, à défaut de certains usages, émet des règles pour l'Etat et mène aussi à l'absorption de tous les autres éléments, de la royauté d'une part, et de la minorité de l'autre. La solution n'est pas satisfaisante, Messieurs, dans le gouvernement parlementaire, le premier ministre est un *despote*. Il possède la confiance du roi et exerce le pouvoir, il possède la confiance de la Boulé et exerce sa compétence. » Procès-verbaux de la Boulé, 3^e législ., 2^e session, t. I, p. 221.

(1) En ce sens, Saripolos, *Droit constitutionnel grec*, Athènes, 1915, t. I, p. 208.

(2) Ci-dessous, page 118 et suiv.

s'exprime en ces termes : « Exigeant, comme condition indispensable, de ceux que j'appelle au gouvernement du pays, la confiance manifeste de la majorité des représentants de la Nation, j'espère que la Boulé rendra possible l'existence de cette condition, sans laquelle le fonctionnement harmonieux du régime devient impossible... Vous donnerez une démonstration évidente de la vérité, à laquelle je crois indubitablement, selon laquelle nos usages parlementaires, sincèrement appliqués, constituent la condition du progrès du pays et de sa prospérité morale et matérielle (1) ».

D'après ce principe de Tricoupis, le roi n'aurait pas le droit de maintenir au pouvoir ou de nommer un ministère ne jouissant pas de la majorité de la Boulé, pas même en lui donnant la dissolution de la Chambre (2). La prérogative de la dissolution n'aurait plus ainsi de sens, puisqu'elle ne pourrait être exercée que par un ministère ayant pour lui la majorité de la Chambre (3). Le ministère relèverait exclusivement du Parlement et le chef de l'exécutif n'aurait plus aucune prise sur lui. En voulant de la sorte remédier à la situation créée par la rupture de l'équilibre entre le Parlement et le chef de l'exécutif en faveur de ce dernier, on tomberait dans l'excès opposé, qui consiste à substituer au gouvernement personnel ce que Théodore Déliyannis

(1) Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 182.

(2) Les auteurs anglais admettent cependant ce droit dans le régime en Angleterre. Voir Esmein, *op. cit.*, p. 173 de la 5^e édition.

(3) Comp. Saripolos, *op. cit.*, t. I, p. 256.

qualifiait, à juste titre, une espèce de « tyrannie parlementaire », ne se conciliant pas avec les principes du régime parlementaire proprement dit (1).

Le principe de la confiance parlementaire manifeste, strictement appliqué, ne peut pas aboutir, comme Tricoupis le croyait à tort (2), à l'établissement du régime parlementaire, qui, beaucoup plus souple, faisant le juste milieu entre les deux solutions, comporte une alternative : le ministère qui a perdu la confiance du Parlement doit démissionner, à moins qu'il n'obtienne du roi la dissolution de la Chambre. Ce qui revient à dire que le roi peut révoquer un ministère jouissant de la confiance de la Boulé, ou constituer un ministère de la minorité en lui donnant la dissolution de la Chambre (3).

« Le droit de dissolution du gouvernement, dit M. Duguit, considéré par un certain parti comme une survivance du despotisme royal, est au contraire la condition indispensable de tout régime parlementaire et la garantie la plus efficace du corps électoral, de la souveraineté natio-

(1) Voir procès-verbaux de la Boulé, 11^e législature, 4^e session, p. 709 et 948 (discours Déliyannis).

(2) Notons d'ailleurs que par la suite, le ministère Tricoupis opéra deux dissolutions successives, celle de la 9^e législature, le 11 février 1885, et celle de la 10^e, par le décret du 6 novembre 1886.

(3) « Un usage parlementaire, non contesté, donne à la Couronne le droit, après avoir examiné la situation politique, de maintenir le cabinet au pouvoir, et de dissoudre la Chambre. » Orlando, *Principes de dr. public et constitutionnel*, trad. Brissaud, 1902, p. 335. En ce sens aussi, Esmein, *op. cit.*, 1909, p. 172.

nale contre les excès de pouvoir, les visées tyranniques, toujours à craindre d'un parlement (1) ». L'utilité du droit de dissolution a été défendue par le président du Conseil, M. Vénizelos, dans son discours à la Boulé, du 9 octobre 1910. Répondant à certains députés, qui n'admettaient pas l'exercice de ce droit à l'encontre d'une double Boulé révisionniste (2), M. Vénizelos soutint que « le droit de dissolution est le *droit par excellence* qui est accordé au pouvoir irresponsable pour faire appel à la souveraineté populaire, en vue de rétablir l'harmonie dans le régime ». Et plus bas « *Chaque fois*, dit-il, que la Boulé, simple ou double, se trouverait *en opposition avec l'opinion populaire*, la dissolution de la Boulé ne constitue pas seulement un droit, mais aussi un devoir pour la Couronne, afin que le peuple se prononce définitivement sur les affaires du pays ».

Reconnue indispensable à l'équilibre des pouvoirs sous le régime parlementaire (3), la dissolution (4) ne constitue pas moins dans les mains du chef de l'exécutif une arme

(1) L. Duguît, *Manuel de dr. constitutionnel*, 1918, p. 195.

(2) Ci-dessus, p. 44. Cf. l'opinion de N. Saripolos, *op. cit.*, t. I, p. 106.

(3) Cf. ci-dessus, p. 86.

(4) De la dissolution il a été fait un usage différent suivant les pays. En Angleterre, la Chambre des Communes est presque toujours dissoute avant la fin de son mandat légal. Celui-ci étant de 7 ans, il arrive que vers la fin de la législature le cabinet ne conserve plus qu'une majorité faible ou inconstante. En France, par contre, on ne compte qu'une seule dissolution depuis 1875, en 1877, sous la présidence du maréchal de Mac-Mahon. Nous avons, par ailleurs, indiqué l'usage fréquent qu'il a été fait de la dissolution en Grèce. Ci-dessus, p. 109.

dangereuse, laissant la porte ouverte au césarisme. Ceci tient à ce que l'exercice du droit de dissolution échappe dans une large mesure à une réglementation légale. On a eu beau l'entourer de certaines formes, comme la nécessité de l'endossement ministériel, la convocation des électeurs dans un certain délai ou l'obligation d'obtenir, comme en France, le consentement de la Chambre haute, il ne reste pas moins vrai que les cas où la dissolution doit s'exercer ne peuvent être ni prévus, ni limitativement déterminés par la Constitution. Le chef de l'Etat reste quand même seul arbitre de l'opportunité du recours à ce moyen extraordinaire.

Cela ne veut pas dire, cependant, qu'il peut à tout propos dissoudre la partie élective du Parlement. Le sens général d'un texte comme l'art. 37 de la Constitution de 1864, disant que « le roi a le droit de dissoudre la Boulé », doit sous un régime parlementaire, être complété par l'esprit de ce régime, selon lequel la dissolution ne doit avoir lieu que pour ramener l'unité de vue nécessaire et momentanément rompue entre le Parlement et les électeurs. Chaque fois, par conséquent, que le chef de l'Etat estime que la politique suivie par le Parlement ne répond plus à la volonté du pays, non seulement il *peut* mais il *doit* dissoudre la partie élective du Parlement, provoquant ainsi un véritable *referendum* populaire. Ce n'est qu'une fois la dissolution opérée, que le résultat des élections indiquera si, et dans quelle mesure, il s'est trompé dans son appréciation. Mais, si la nouvelle Chambre a les mêmes sentiments de défiance

à l'égard du ministère, l'usage le plus correct exige que le cabinet démissionne.

Certains auteurs (1) estiment, en effet, que la première dissolution ne peut pas être suivie d'une seconde et que le droit se trouve, par là même, épuisé. A cette règle rigoureuse, d'autres admettent certains tempéraments. Ainsi M. Charles Lefebvre (2), après avoir précisé qu'il n'y a plus d'ordre dans la politique comme dans la justice, si l'on résiste à la chose jugée, ne va pas toutefois « jusqu'à dire que la Chambre, élue à la suite d'une dissolution, ne doit plus pouvoir être dissoute avant l'expiration légale de son mandat. Il peut survenir, dans un délai de quatre années, bien d'autres *questions nouvelles*, après celles qui ont dû être tranchées par une première dissolution ». V. Orlando reconnaît aussi que, même après une première dissolution, « on ne peut pas cependant refuser à la Couronne le droit de dissoudre la nouvelle Chambre; mais c'est là certainement un *summum jus*, dont l'usage aboutirait à enlever au système parlementaire un de ses principes essentiels (3) ». Il est possible, en effet, que, dans une période particulière-

(1) Dicey, *Law of the Constitution*, p. 344 : « A cabinet, when outvoted on any vital question, may appeal at once at the country by means of a dissolution. If an appeal to the electors goes against the ministry, they are bound to retire from office and have no right to dissolve Parliament a second time ». Duguit, *op. cit.*, p. 195. Esmein, *op. cit.*, p. 139.

(2) Lefebvre, *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*, p. 189-190.

(3) Orlando, *Principes de droit public et constitutionnel*, 1902, trad. franç., p. 336. Comp. Saripolos, *op. cit.*, t. I, p. 523.

ment troublée, une nouvelle question d'un intérêt public supérieur se présente après une première dissolution et qu'une nouvelle dissolution s'impose dans le cas où la politique du Parlement ne refléterait plus l'opinion du pays (1). Mais il faut alors, pour respecter l'esprit parlementaire, que cette question nouvelle, sur laquelle les électeurs sont appelés à se prononcer, soit nettement posée devant eux et le soit effectivement pour la première fois.

En tout cas en Grèce, après 1873, aucun ministère n'a essayé de restaurer le système du gouvernement personnel, en restant au pouvoir en dépit de la volonté de la nation et par sa falsification. Se conformant à l'usage parlementaire, les ministères déposaient le pouvoir après un vote de blâme de la Boulé. On peut même citer des ministères qui se retirèrent pour manque de confiance, sitôt après leur première apparition à la Boulé. C'est le cas du ministère Déligeorges qui démissionna parce que la Boulé déclara, dans son ordre du jour, qu'il ne remplissait pas les conditions d'un gouvernement parlementaire (27 novembre 1876). C'est aussi le cas du ministère de coalition Tricoupis qui, dès sa première présentation à la Boulé, se retira après un vote hostile (23 octobre 1878). Il arriva aussi que des ministères déposassent le pouvoir tout de suite après les élections, sans même attendre l'ouverture de la session parlementaire, par le seul fait qu'ils avaient été battus aux élections. C'est ce

(1) C'est précisément sous cet angle que doit être envisagée la dissolution de la Boulé en novembre 1915, sous le ministère Scouloudis.

que fit Tricoupis à deux reprises, en 1885 et 1891. Le pouvoir qui détermine l'existence et la chute des Cabinets a ainsi passé, progressivement, de la Couronne au Parlement et du Parlement au pays.

Par contre, le remplacement des deux Cabinets Th. Déliyannis en 1886 et 1892 et la démission des Cabinets Tricoupis en 1893 et 1895, pour ne citer que ceux-là, peuvent être donnés comme des exemples de démissions provoquées par le manque de confiance du roi. Il arriva même dans cette période que le roi forma des ministères *extra-parlementaires*. Ainsi, après la démission du cabinet Th. Déliyannis en 1886, la constitution du ministère Valvis pour la signature du désarmement a été effectuée en dehors de la Boulé, le parti de l'opposition n'ayant pas voulu accepter alors le pouvoir. En 1895, le ministère N. Déliyannis a aussi été formé en dehors de la Boulé.

La constitution de ces Cabinets a été caractérisée à la Boulé par Déligeorges, comme étant contraire au régime parlementaire (1). Il a été soutenu que, pour respecter les principes du gouvernement du cabinet, la Couronne a l'obligation de choisir les ministres parmi les membres du Parlement. La vie politique d'une nation se concentrant dans le Parlement il est compréhensible qu'on exige que le cabinet se compose d'hommes politiques. C'est d'ailleurs la pratique suivie en Angleterre. Mais, cette exigence a, en Angleterre,

(1) Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 184 Procès-verbaux de la Boulé, 3^e législ., 2^e session, t. I, p. 189.

des raisons spéciales, qui ailleurs ne se rencontrent pas : c'est que, le cabinet n'étant pas reconnu par la loi positive, le ministre qui ne serait pas membre de l'une ou de l'autre Chambre ne pourrait pas prendre part aux séances du Parlement. Dans la plupart des Etats parlementaires, rien n'empêche, au contraire, que les ministres soient pris en dehors du Parlement, étant donné que la qualité de ministre suffit pour qu'on soit admis aux discussions du Parlement (1). Pour la Grèce, en particulier, cette pratique semble être autorisée, au surplus, par l'historique de l'art. 31. Le projet de cet article disait : « Le roi nomme et révoque ses ministres et les choisit dans la Boulé ». Sur la proposition de certains représentants, la Constituante, dans sa séance du 9 septembre 1864, supprima le dernier membre de cet article, pour réserver au roi la possibilité de nommer des ministres qui ne seraient pas députés.

Le ministère extra-parlementaire suppose en tout cas qu'une situation politique compliquée ne permet pas au

(1) L'art. 78 de la Constitution grecque de 1864 dit : « Les ministres ont entrée libre aux séances de la Chambre. Ils sont entendus toutes les fois qu'ils demandent la parole, mais ne peuvent voter que s'ils sont députés. La Chambre peut exiger la présence des ministres ». Voir aussi dans le même sens pour l'Italie, art. 66 du statut de 1848, emprunté à l'art. 46 de la Charte de 1830 ; pour la France, art. 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

La Constitution des Etats-Unis d'Amérique de 1787, encore en vigueur, reposant sur la séparation tranchée des pouvoirs, n'admet pas au contraire la compatibilité de fonctionnaire et par conséquent de ministre, et de représentant (chap. II, section 6, art. 2). Cette incompatibilité existait aussi dans la Constitution française du 3 septembre 1791.

chef de l'exécutif d'être suffisamment édifié sur l'état des partis et leurs forces respectives ; il forme alors un cabinet dépourvu de caractère politique, et à cet effet il choisit de préférence les ministres en dehors du Parlement, parmi les personnes n'ayant pas de nuance politique bien définie. Si à tous autres égards, les Cabinets ainsi formés se conforment aux principes du régime parlementaire, on ne saurait logiquement enlever au chef de l'exécutif, comme contraire à l'esprit du régime, le droit de constituer, le cas échéant, un ministère en dehors du Parlement.

A cet égard, au point de vue de l'esprit du gouvernement parlementaire, les ministères dits de *coalition* prêtent bien plus le flanc à la critique. Ces formations si fréquentes dans ces dernières années ont cependant le même point de départ que les cabinets extra-parlementaires, à savoir une situation politique embrouillée, une politique indécise rendant impossible, ou tout au moins précaire, le maintien d'un seul parti au pouvoir. Les Cabinets dits de concentration nationale, qu'on a vus se former un peu partout, pendant la grande guerre, constituent (1) une sérieuse atteinte au gouvernement parlementaire, au *Party-Government*, comme on l'appelle en Angleterre. De ce que tous les partis sont représentés dans le Cabinet, il en résulte que la responsabilité de ce dernier devant le Parlement se trouve fortement atteinte, le Cabinet gouvernant contrairement

(1) Pour les déformations du gouvernement parlementaire pendant la guerre en France et en Angleterre, voir Duguit, *op. cit.*, p. 201 et suiv., Cf. Jèze, *L'exécutif en temps de guerre*, Paris, 1917.

aux principes du gouvernement parlementaire, sans le contrôle effectif du parti de l'opposition (1).

Il est, au contraire, de l'essence du régime parlementaire que le Cabinet gouverne sous le contrôle général et incessant que le Parlement exerce sur les actes du gouvernement, avec la sanction de la responsabilité ministérielle. Mais il ne faut pas perdre de vue que dans le régime parlementaire cette règle comporte certains tempéraments et que le cabinet ne dépend pas uniquement des Chambres (2). Dire, en effet, avec Bagehot que « le Cabinet est une commission du corps législatif choisie pour être le corps exécutif » (3), c'est non seulement faire une erreur juridique (4), mais c'est aussi dénier au chef de l'Etat toute emprise sur le gouvernement et dénaturer ainsi le régime parlementaire. « Si le chef de l'Etat, dit Henry Leyret, est irresponsable, si les ministres ne sont responsables de la politique générale que devant les Chambres, celles-ci ne se trouvent-elles pas dès l'abord investies d'un attribut pré-

(1) Le même reproche peut être fait au ministère appelé *ministère d'affaires*. Ici la responsabilité ministérielle se trouve supprimée ou du moins très atténuée, parce que le ministère ne pouvant pas s'appuyer sur le parlement, manque d'une autonomie suffisante vis-à-vis du chef de l'Etat. Aussi est-il contraire au régime parlementaire.

(2) Ci-dessus, p. 113 et suiv.

(3) Bagehot, *The British Constitution*, London, 1885, p. 11. Cf. Saripolos, *Système de droit constitutionnel*, Athènes, 1901, t. I, p. 318.

(4) Ci-dessus, p. 105; Cf. Orlando, *op. cit.*, p. 362 et suiv.; fondement juridique du gouvernement de cabinet.

dominant au préjudice de l'équilibre des pouvoirs ? Et, en effet, l'on a là le germe des déviations futures, on en peut déduire la subordination fatale et totale de l'exécutif au législatif, la soumission entière de l'action gouvernementale à l'action parlementaire, la rupture inévitable de leur équilibre (1).

Cette rupture de l'équilibre en faveur du législatif se rencontre aujourd'hui en France, qui, pour cette raison et nonobstant les dispositions des lois constitutionnelles de 1875, ne pratique certainement pas, de l'aveu de M. Duguit, le système parlementaire (2). « Le président de la République n'est plus, en fait, considéré comme un organe représentatif de la volonté nationale, l'égal du Parlement, mais comme un simple agent exécutif, un simple commis du Parlement. Le droit de dissolution, le droit de veto sont devenus lettre morte et, depuis 1877, pas un président de la République n'a osé parler d'exercer ces droits » (3).

(1) Henry Leyret, *Le Gouvernement et le Parlement*, 1919, p. 33.

(2) Duguit, *op. cit.*, p. 198. Cf. J. Barthélémy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, 1907, p. 623, et aussi du même auteur, *Le Gouvernement de la France*, 1919, p. 101. Cf. G. Jèze et N. Politis, *Le président de la République française est-il un représentant, d'après les lois constitutionnelles de 1875 ? Concours d'agrégation*, Paris, 1901.

(3) Si la prétendue impuissance du président de la République en France n'est pas la vérité constitutionnelle, attendu que le président a le pouvoir de convoquer et d'ajourner le parlement, de dissoudre la Chambre des députés, d'exercer un véritable veto suspensif, il n'en est pas moins vrai que telle est la vérité de fait, à laquelle aujourd'hui certains bons esprits en France, cherchent à remédier en préconisant la revision des pouvoirs présidentiels et

Nous avons vu au contraire dans le fonctionnement du régime en Grèce depuis 1875, que les prérogatives de la Couronne ne se réduisaient pas simplement à un rôle cérémonial et figuratif. D'après la Constitution grecque de 1864, le roi participe à la fonction législative par le droit de sanction et d'initiative des lois. C'est lui qui convoque la Boulé, fixe l'ouverture et prononce la clôture des sessions parlementaires ; il a surtout, le droit d'ajourner les travaux de la Boulé et le droit de la dissoudre, conformément aux articles 22, 23, 36, 37 et 38 de la constitution en vigueur. Ces prérogatives de la Couronne constituent la contrepartie indispensable du contrôle continuel que le Parlement exerce sur l'activité gouvernante, le moyen de défense, permettant au chef de l'exécutif de réagir contre la dictature de la majorité parlementaire, toujours à craindre sous un régime démocratique (1). L'exercice opportun de ces droits est non seulement compatible avec l'esprit du régime parlementaire, mais aussi nécessaire à son fonctionnement et au maintien de l'équilibre.

D'autre part, en tant que chef de l'exécutif, le roi a voix au chapitre pour tous les actes du gouvernement, sur

le retour au vrai régime parlementaire qui exige qu'à côté du parlement existe un chef d'Etat véritablement fort, représentant une force sociale réelle. Cf. à propos de revision, les articles de M. Raymond Poincaré, dans le *Temps* du 22 août et du 27 sept. 1920.

(1) Il est intéressant de noter que la nouvelle Constitution allemande, du 11 août 1919, qui a poussé jusqu'à l'extrême les applications des principes démocratiques a, par contre, fortement armé le chef de l'Etat.

chacun desquels sa signature est exigée. Autrefois, lorsque la responsabilité ministérielle n'existait que par devers le chef de l'exécutif, c'est lui-même qui décidait, à condition d'obtenir le contreseing de ses ministres. Avec le gouvernement parlementaire et la responsabilité des ministres devant le Parlement, les rôles ont été intervertis ; c'est maintenant ceux-ci qui décident, mais à condition d'obtenir la signature du chef de l'Etat.

Il reste, néanmoins, encore à ce dernier un rôle important à jouer dans le gouvernement. Par son influence personnelle et le pouvoir de persuasion dont il usera dans les discussions avec ses ministres, il saura plus d'une fois l'emporter ou du moins ralentir ou détourner certaines tendances inopportunes ou dangereuses (1). D'autre part, dans les crises ministérielles (2), par son choix perspicace, le chef de l'Etat peut toujours exercer une certaine influence sur l'orientation du gouvernement, surtout lorsque la situation incertaine des partis en présence lui fait recouvrer, dans une large mesure, sa liberté de choisir ses ministres.

Tout ce qui vient d'être dit sur les prérogatives et le rôle du chef de l'Etat dans un gouvernement parlementaire, montre combien peu ce régime s'accommode de la formule, très répandue aujourd'hui, que M. Thiers a cru trouver dès 1829 pour la monarchie parlementaire en France : « Le roi règne et ne gouverne pas (3) ». Cette conception dénie au

(1) Cf. Esmein, *op. cit.*, p. 138.

(2) Voir les causes des crises dans Orlando, *op. cit.*, p. 332 et suiv.

(3) Thiers, Discours parlementaires, Discours à la Chambre des

chef de l'Etat toute participation effective dans la direction du gouvernement. Réduit à n'avoir plus qu'un rôle figuratif, le chef de l'Etat doit toujours accéder à la volonté de ses ministres, tant qu'ils sont soutenus par la majorité du Parlement, contre lequel il se trouve être complètement désarmé. A cette première formule, par trop simpliste, une seconde opinion, dont le principal représentant fut M. Guizot, ne manqua pas de s'opposer dans le débat intéressant qui s'établit en France entre le 27 et le 29 mai 1846 devant la Chambre des députés, sur le rôle du titulaire du pouvoir exécutif dans le gouvernement parlementaire. D'après cette opinion, le chef de l'Etat, reconnu personne moralement libre et responsable, quoique constitutionnellement irresponsable, « est une partie active et réelle du gouvernement ». Le chef de l'Etat est autorisé à avoir une opinion sur les affaires et a même le droit de chercher à faire triompher ses idées personnelles, mais à deux conditions, à savoir : que, d'une part, il trouvât un cabinet ministériel qui prit la responsabilité de leur application et qui obtint en le faisant ou conservât la majorité de la Chambre et que, d'autre part, les ministres couvrant toujours le chef de l'Etat, ne permissent jamais que sa personne ou ses actes fussent discutés devant le Parlement (1). Cette conception

députés du 13 mars 1846, cité dans Esmein, *op. cit.*, p. 183 : « J'avais écrit en 1829 ce mot devenu célèbre : le roi règne et ne gouverne pas. Je l'avais écrit en 1829. Est-ce que vous croyez que ce que j'ai écrit en 1829, je ne le pense pas en 1846 ? Non, je le pense encore, je le penserai toujours ».

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 184 : « On peut trouver cette seconde con-

est certainement la seule qui cadre avec les principes essentiels du gouvernement parlementaire, que nous avons précédemment énoncés.

Cette conception est en même temps conforme, non seulement à la lettre de la Constitution grecque de 1864, mais aussi à son esprit. Les constituants de 1864 avaient l'impérieux devoir de prévenir le retour possible au gouvernement personnel, mais il n'était nullement dans leur intention de faire du chef de l'exécutif un organe vassal et d'instaurer la dictature de la Boulé unique (1).

Décider autrement et se rallier à la formule de M. Thiers pour admettre la subordination du chef de l'exécutif au législatif, c'est en réalité sortir du régime parlementaire proprement dit, et admettre entre le législatif et l'exécutif des rapports qui caractérisent plutôt un régime qui, comme celui qui fonctionne en Suisse, est plus près du gouvernement direct.

ception moins simple que la première ; on peut soutenir que c'est une complication nouvelle dans un système déjà bien complexe ; mais on ne saurait prétendre qu'elle est inconciliable avec le gouvernement parlementaire, dont elle respecte tous les principes essentiels ».

(1) « Cette dictature d'une Assemblée unique est inconciliable avec le principe de la séparation des pouvoirs que l'on s'accorde à admettre comme un axiome de la science politique et à considérer comme une condition essentielle de la liberté. Les hommes de la Convention eux-mêmes, et Saint-Just en particulier, reconnaissent que la tyrannie ne consiste pas dans le pouvoir d'un seul, mais dans la réunion de tous les pouvoirs dans les mains d'un même organe constitutionnel. » Jos. Barthélémy, *Le président de la République est-il un « représentant » d'après les lois constitutionnelles de 1875 ? Composition d'agrégation*, Paris, 1901, p. 16.

Ce qui distingue au fond ces deux régimes gouvernementaux — particulièrement lorsque le régime parlementaire se combine avec le suffrage universel — c'est les moyens différents par lesquels on porte contrepoids à la tyrannie éventuelle du Parlement. Dans le régime parlementaire, c'est l'organe exécutif qui est chargé de faire ce jeu de contrepoids, dans le régime fonctionnant en Suisse, le législatif est tenu en respect par les électeurs mêmes et les droits qui, sous le régime parlementaire sont reconnus au pouvoir exécutif pour arrêter les entreprises du législatif (veto, dissolution, etc.), reviennent dans le régime suisse directement au peuple, sous la forme du referendum et de l'initiative populaire.

La Constitution de 1864, en reconnaissant expressément au chef de l'exécutif les prérogatives contenues dans les art. 22, 23, 36, 37 et 38, a entendu faire du pouvoir exécutif un pouvoir assez fort pour résister aux entraînements de la Boulé. Entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, elle a établi un équilibre en prestige et en influence, qui a rendu possible l'évolution du régime vers le gouvernement parlementaire. Si on trouve que, par moments, la Couronne, en comparaison avec ce qui s'est passé dans d'autres pays vivant sous un régime analogue, a fait un usage trop fréquent de ses prérogatives, cela tient principalement à l'absence d'une seconde Boulé. Cette absence entraîne fatalement, pour le maintien de l'équilibre parlementaire, une plus grande activité de la part de la Couronne, au risque pour elle, il est vrai, d'user

son prestige. Dans notre dernier chapitre, nous essaierons de montrer les avantages multiples que peut retirer le fonctionnement régulier du régime en vigueur de l'institution d'une Chambre haute en Grèce, rouage nécessaire dans un régime parlementaire.

CHAPITRE V

CORRECTIFS

§ 1. — LE CONSEIL D'ETAT ET LE RÉGIME DE 1864.

La revision de notre Charte constitutionnelle est de nouveau à l'ordre du jour. Le besoin s'en fait unanimement sentir. La grande guerre, qui a mis à l'épreuve le régime de tous les Etats belligérants, n'a pas épargné le mode gouvernemental grec. Celui-ci, du fait des événements exceptionnels que la Grèce a traversés pendant cette période, a subi des altérations importantes dont le redressement s'impose au moment où, devant la plus grande Grèce, s'ouvre une ère pacifique de progrès.

Mais, il y a plus à faire qu'à réaffirmer les principes essentiels du régime, éprouvés par la guerre. L'expérience a montré tout l'avantage qu'il y aurait à préciser et à mettre au point certains d'entre eux, en y apportant les correctifs nécessaires qui, sans porter atteinte aux grandes lignes du système parlementaire, contribueraient à son bon fonctionnement. L'agrandissement considérable de la Grèce depuis 1914 et la crise constitutionnelle dont elle a dernièrement souffert militent aujourd'hui en faveur de l'adoption de certains correctifs, qui ont été envisagés sans succès lors

de la dernière revision : nous voulons notamment parler du Conseil d'Etat et du Sénat.

La constitution du Conseil d'Etat a bien été prévue en 1914, à l'imitation du Conseil d'Etat fonctionnant en France, par les articles 82 à 86 de la Constitution révisée. Mais ces articles sont restés jusqu'ici lettre morte (1), tant sont encore forts en Grèce les préjugés qui se sont toujours opposés à la création de ce corps. On se rappelle, en effet, que la Constituante de 1862 avait aussi prévu la création d'un Conseil d'Etat (anciens art. 83-86), mais que les dispositions le concernant ont été peu après supprimées par la Boulé (25 novembre 1863), à la faveur de la disposition de l'article 108, que les adversaires de ce corps ont réussi à inscrire dans la Constitution de 1864 (2).

Le fait est que la Constituante n'était pas alors favorable (3) à la constitution d'un corps qu'elle regardait comme

(1) Une loi sur le Conseil d'Etat, sous le n° 290, a été promulguée dans le *Journal du Gouvernement* du 16 septembre 1914, mais son art. 52 en remet l'exécution à une date postérieure qui sera fixée par décret.

(2) Ci-dessus, page 41.

(3) Les art. 83 à 86 concernant le Conseil d'Etat ne figuraient même pas dans le projet de constitution de l'Assemblée, mais seulement dans le projet du Gouvernement qui accompagnait le message royal du 6 oct. 1864, par lequel le roi menaçait de quitter la Grèce si, dans un certain délai, la Constituante n'avait pas voté la constitution. C'est sous cette violence morale, pour ainsi dire, que la création du Conseil d'Etat fut décidée, dans les dernières séances de l'Assemblée, à une faible majorité, par 136 voix contre 124 et 10 abstentions.

« une institution bâtarde, destinée à corrompre le régime parlementaire », qu'elle se proposait d'instaurer en Grèce (1).

Les souvenirs historiques pouvaient certainement lui servir de prétexte. Le Conseil d'Etat fut créé en 1835 sous la monarchie d'Othon pour donner satisfaction à l'opinion publique, au moment où celle-ci réclamait une représentation nationale comme tempérament à l'absolutisme. Mais, nous l'avons vu, le fonctionnement de ce corps consultatif ne devait pas empêcher la concentration de tous les pouvoirs dans les mains d'Othon (2). Son fonctionnement est-il aussi intimement lié dans la conscience du peuple hellène au souvenir d'un régime foncièrement impopulaire (3).

En réalité, les adversaires de ce corps à la Constituante craignaient que le Conseil d'Etat ne portât ombrage à la toute puissance de la représentation populaire. Encore sous

(1) L'opposition protestait contre la création du Conseil d'Etat en ces termes : « Les représentants soussignés votent pour la Constitution, sous réserve du chapitre concernant le Conseil d'Etat, étant donné qu'il ne provient pas de la libre initiative de l'Assemblée constituante représentant la souveraineté nationale, à laquelle il a été imposé de force ; d'autre part, parce qu'il introduit dans le régime une institution pour laquelle les traditions du passé inspirent au peuple hellène une aversion profonde, institution parasite de la Constitution et bâtarde, destinée à corrompre le système parlementaire, que le peuple nous a donné mandat de développer et d'assurer dans la nouvelle Constitution », V. texte complet dans Philarétos, *op. cit.*, p. 231.

(2) Ci-dessus, p. 77.

(3) Ch. Vozikis, le Conseil d'Etat et son histoire en Grèce, étude parue dans le journal *Athinai* du 7 et 8 mars 1911.

l'impression d'un régime qui, sous la dynastie déchue, chercha à fausser le système représentatif pour établir le pouvoir personnel, la Constituante, par un mouvement de réaction compréhensible, entendait réserver le pas à la Chambre unique et était hostile à toute mesure pouvant restreindre les prérogatives de cette dernière (1).

En tous cas, les raisons qui indisposèrent la Constituante de 1862 contre le Conseil d'Etat n'étaient nullement fondées, car on méconnaissait ainsi complètement le rôle que ce Conseil est appelé à remplir sous un régime parlementaire. C'est ce qui n'a pas échappé à la Boulé revisionniste de 1911. En effet, d'après les art. 82 à 86 nouveaux, le Conseil d'Etat examine d'une part, les projets de loi soumis à la Boulé, afin que le vote de la Boulé soit établi sur des bases juridiques plus solides ; d'autre part, en tant que corps consultatif, il participe à l'élaboration des règlements d'administration publique (2).

(1) Si la Constituante a, néanmoins, fait revivre alors le Conseil d'Etat, c'est surtout parce qu'elle considérait que laisser à une seule Chambre la charge de discuter et de voter les mesures législatives, sans autre préparation, serait pour le moins une innovation dangereuse, pouvant avoir une répercussion dommageable sur la réglementation harmonieuse du droit.

(2) Art. 82 nouveau : « Le Conseil d'Etat a pour attribution principales :

1° L'élaboration des projets de loi et des règlements d'administration publique ;

2° Le jugement des affaires contentieuses qui lui sont soumises conformément à la loi ;

3° L'annulation, sur demande, des actes des autorités commis pour excès de pouvoir, conformément aux dispositions de la loi ;

Comme le fait remarquer, dans son rapport, la Commission de revision de 1911 (1), les fonctions du Conseil d'Etat ne portent aucunement atteinte au pouvoir légiférant de la Boulé, à qui il appartient de se prononcer librement sur les mesures à prendre ; d'un autre côté, ces attributions laissent subsister entière la responsabilité des ministres devant le Parlement, du moment que « l'avis du Conseil d'Etat n'est pas obligatoire pour le ministre (art. 84) » (2).

En 1911, le Conseil d'Etat s'est vu aussi attribuer le contentieux administratif, que ne lui avait pas reconnu la Constituante de 1862. La Commission de revision de 1911, dans son rapport à la Boulé, considérait « cette institution comme indispensable dans le gouvernement parlementaire, car elle assure mieux que tout autre le respect de la loi ».

Et, en effet, les dispositions sur la responsabilité des ministres ne suffisent pas toujours à assurer l'ordre légal, car, en fait, seules les transgressions flagrantes de celui-ci peuvent être prévenues ou réprimées (3).

4° Le contrôle disciplinaire suprême sur les fonctionnaires inamovibles de l'administration conformément aux lois.

Dans les cas prévus par les paragraphes 2, 3 et 4 sont appliqués les art. 92 et 93 de la Charte.

(1) Davi et Papajeannou, *La nouvelle Constitution*, Athènes, 1911, p. 149.

(2) La création du Conseil d'Etat pour l'examen et l'élaboration des lois et décrets a été reconnue indispensable, lors de la revision de 1911 par tous les partis. Voir Davi et Papajeannou, *op. cit.*, p. 37, 59 et 79.

(3) Comp. discours du président du Conseil M. Vénizélos à la 2^e Boulé revisionniste, séance du 30 avril 1911. « Par cette institu-

Telles sont les attributions que la Constitution revisée en 1911 assigne au Conseil d'Etat. C'est ainsi que, tandis que les bases sur lesquelles repose le régime grec demeurent intangibles, on est par ailleurs en droit d'espérer que la mise en pratique des articles 82 à 86 sur le Conseil d'Etat sera d'une utilité juridique effective, appréciable surtout sous le système de la Chambre unique, et facilitera incontestablement la tâche constitutionnelle des pouvoirs suprêmes. En faveur de la création du Conseil, on peut encore utilement invoquer l'expérience concluante faite à l'étranger. Le fait que des pays parlementaires, tels que l'Italie, la France, la Serbie et l'Espagne, ont depuis longtemps ajouté le Conseil d'Etat à leur mécanisme politique, prouve indubitablement son utilité pratique et sa parfaite compatibilité avec l'esprit du gouvernement de cabinet.

§ 2. — LE RÔLE D'UNE CHAMBRE HAUTE DANS LE RÉGIME EN VIGUEUR.

Mais si, à tous ces points de vue, la réalisation du Conseil d'Etat est désirable et se concilie parfaitement avec le

tion nous cherchons à obtenir effectivement l'état de droit, en limitant les excès des organes, l'arbitraire des gouvernants... Nous instaurons un nouveau principe, au moyen duquel nous pouvons espérer que l'état de droit, le *Rechtsstaat* comme on dit, sera réalisé chez nous. Il faut admettre l'institution que la Commission de revision vous soumet, et vous placerez au-dessus du ministre, non pas le pouvoir du Conseil d'Etat, mais la loi, à laquelle celui-ci doit se conformer et obéir... car la loi doit être supérieure au petit et au grand fonctionnaire, au-dessus de tous les pouvoirs, au-dessus du ministre et même du roi... »

gouvernement parlementaire, elle n'est pas cependant destinée à avoir l'importance qu'aurait pour le régime grec l'institution d'une deuxième Chambre législative. Le Conseil d'Etat n'influencera presque pas les rapports qui existent aujourd'hui entre le législatif et l'exécutif, tandis que le Sénat exercera, au contraire, sur ces rapports, une influence immédiate et régulatrice, indispensable au fonctionnement du régime parlementaire bien entendu.

La question du Sénat se présenta à la Constituante de 1862 sous un jour quelque peu défavorable. On gardait encore dans cette Assemblée le souvenir des fournées de sénateurs, au moyen desquels le roi Othon cherchait, sous le régime précédent, à faire prévaloir ses vues à la Chambre haute. Aussi, ne manqua-t-on pas d'accuser le Sénat d'être un organe de despotisme, alors que le véritable motif de la condamnation de la dualité des Chambres en 1864, en Grèce (1), comme d'ailleurs en 1791 en France, résidait dans la volonté de l'Assemblée de constituer en face du roi un pouvoir législatif très puissant. Lors de la revision de 1911, la question du Sénat a bien été rappelée à la Boulé,

(1) C'est par 211 voix contre 62 que la Constituante s'est prononcée en faveur de la Chambre unique (7 septembre 1864), les membres les plus notoires de l'Assemblée ayant voté pour le Sénat, N.-J. Saripolos disait à la Constituante : « Je ne souhaite pas que mon pays éprouve un malheur politique quelconque pour qu'il soit démontré que je ne me suis pas trompé ; je déclare cependant, d'ores et déjà, que s'il est prouvé que j'ai tort, la Grèce donnera la première l'exemple d'un état marchant solidement d'un seul pied. » N.-N. Saripolos, *op. cit.*, p. 271.

mais n'a pas fait l'objet d'une discussion. L'opinion publique n'était pas décidée à ce moment (1), à la création d'un corps qui était considéré comme devant gêner l'importante réforme législative qu'on se proposait d'entreprendre (2).

Néanmoins l'idée du Sénat avait, depuis 1864, gagné beaucoup de terrain et, au sein de la Commission de révision, il y avait partage entre les partisans et les adversaires du Sénat. D'autre part, il résulte des considérations qu'on fit valoir en 1911 à la Boulé contre la deuxième Chambre que son institution devenait moins une question de principe que d'opportunité. En écartant alors la discussion quant au fond, il était sous-entendu, dans l'esprit de la Boulé revisionniste, que le proche avenir se prononcerait définitivement sur la question (3). Les événements survenus

(1) En tous cas dans la décision de la Boulé du 18 février 1910, sur les dispositions non fondamentales de la Constitution sujettes à révision, ne figurait pas l'art. 22 sur la composition du législatif. D'autre part, parmi les avant-projets des divers partis, celui du parti de M. Rhallys fait seul mention du Sénat.

(2) Cf. discours du président du Conseil, M. Vénizélos, à la Boulé en date du 22 mars 1911 : « Je suis partisan de la dualité des Chambres. En faisant toutefois abstraction des autres raisons, j'ai spécialement à opposer à la création de ce corps la raison suivante, le fait que nous trouvons à la veille de la refonte de toute notre législation surannée, à la veille d'un effort législatif colossal ; il ne serait pas opportun, par conséquent, au moment de la réfection de nos lois, d'instituer le second corps législatif qui constitue un frein à la multiplicité des lois et un obstacle à la réforme législative. » V. *Journal des Débats* de la Boulé, 2^e Boulé revisionniste, t. I, 1911, p. 1301.

(3) Dans cet esprit le gouvernement déclara à la Boulé que tout en ne considérant pas qu'il serait opportun pour le moment de

depuis la dernière revision sont venus manifestement affaiblir la thèse des adversaires de la dualité des Chambres, et, aujourd'hui devant la Grèce agrandie, la question de la création du Sénat se présente à l'opinion avec une acuité toute particulière.

Avant d'entrer dans les multiples considérations qui militent en faveur de la deuxième Chambre, il est nécessaire de prendre parti sur une question préalable que les adversaires du Sénat ont soulevée en 1911 au Parlement. L'existence d'une Chambre unique n'est pas, comme on l'a souvent soutenu (1), une disposition fondamentale de la Constitution, soumise en tant que telle à la défense de revision contenue dans l'art. 108. La frontière entre ce qui doit être considéré comme *fondamental* et ce qui ne l'est pas, ne peut pas, il est vrai, être strictement délimitée (2), comme

créer le Sénat, le gouvernement « était néanmoins disposé à ce qu'on ajoutât aux dispositions transitoires une clause donnant à la Boulé la possibilité d'établir le Sénat ». Séance du 22 mars 1911, *Journal des Débats* de la Boulé, 2^e Boulé revisionniste, t. I, 1911, p. 1301. D'autre part, pendant la discussion de l'art. 107, sur les conditions de la revision, le président du Conseil, M. Vénizélos, proposa d'interdire toute revision pendant 10 ans, « tout en prenant soin de spécifier dans cet article qu'au sujet du Sénat, une décision peut être prise avant les 10 ans. » Procès-verbaux 2^e Boulé revisionniste, séance du 20 mai 1911, t. I, 1911, p. 1351 et 1355.

(1) Voir notamment les déclarations de M. Et. Dragoumis à la Boulé, en date du 18 fév. 1910 et 20 mai 1911, ainsi que ses déclarations à la Commission de revision, dont il était président.

(2) L'art. 35 bis du règlement de la 2^e Boulé revisionniste disait : « Toute proposition portant modification ou addition d'une disposition fondamentale sera rejetée, comme étant inacceptable. La

cela résulte, d'ailleurs, de la séance du 10 mai 1911 à la Boulé, à propos de la discussion sur la suspension de l'immovibilité des juges.

On peut néanmoins soutenir, d'une façon générale, qu'en ce qui concerne tout au moins le régime, toute disposition de la constitution ne touchant pas aux lignes directrices du système gouvernemental établi et ne diminuant pas les prérogatives constitutionnelles du pouvoir législatif, au profit du pouvoir exécutif et inversement, doit être considérée comme non fondamentale et par conséquent susceptible de revision, dans les conditions de l'art. 108. En confiant, suivant une certaine distribution, l'exercice des prérogatives de la souveraineté au législatif d'une part, et à l'exécutif de l'autre, la Constitution de 1864 a entendu réaliser un certain équilibre entre ces pouvoirs, et c'est précisément à cet équilibre, caractéristique de notre régime, qu'une revision ne doit pas porter atteinte. Que le législatif se compose dès lors d'une ou de deux Chambres, il exercera toujours les droits qui constitutionnellement lui reviennent. Le fait de la création du Sénat ne saurait par conséquent être considéré, à lui seul, comme une disposition contrevenant à l'art. 108, du moment que par ailleurs les principes fondamentaux de la représentation populaire et du suffrage universel (direct ou indirect) ne sont pas mis en jeu.

Boulé sur la proposition du président de la Chambre ou d'un député, statue sur le caractère fondamental, et par conséquent sur l'acceptation ou le rejet. »

C'est dans ce sens que se prononça la Commission de revision de 1911. Son rapport dit : « L'institution d'une deuxième Chambre éligible ne modifie pas les bases de notre régime, pas plus que son caractère parlementaire, étant donné que la Constitution en vigueur reconnaît deux organes principaux, le roi et la représentation nationale, issue du suffrage populaire ; une simple modification dans la composition du corps représentatif ne porte pas, par conséquent, atteinte aux prérogatives du roi et, d'autre part, la composition de la représentation nationale de façon différente, mais toujours sur la base du suffrage universel, ne constitue pas une modification fondamentale de la forme du régime (1) ».

Cette objection de principe écartée, nous passons à l'examen de la question des deux Chambres quant au fond (2). Cette question peut être envisagée à deux points de vue différents.

(1) Rapport de la Commission dans Davi et Papajeannou, *op. cit.*, p. 111. Dans le même sens N. Saripolos, *Dr. constit grec*, t. I, p. 104, note : « Ce qui constitue une disposition fondamentale, c'est l'élection de la « représentation nationale » au suffrage universel, que celle-ci se composât indifféremment d'un ou de deux corps législatifs. Un Sénat élu au suffrage universel, quel que soit d'ailleurs le système (direct, indirect, organique, etc.), ne modifie pas la forme du régime. Il en serait autrement pour un Sénat nommé, par le roi par exemple. » Comp. discours du président du Conseil, M. Venizelos, du 20 mai 1911 à la 2^e Boulé revisionniste.

(2) Voir entre autres, Emm. Lycoudis, *Nostalgies sénatoriales*, articles parus le 13 et 14 mars 1911 dans le journal *l'Athinai*; A. Nacos, *La seconde Chambre*, Athènes, 1910; G. Zenghélis, *Du Sénat*, Athènes, 1874.

Sur l'utilité du rôle législatif de la seconde Chambre en Grèce, nous nous bornons à citer le rapport de la Commission de revision de 1911. « L'institution de la seconde Chambre — y est-il dit — visant au vote des lois par deux corps distincts, concourt à leur meilleure préparation. Cette considération est d'autant plus importante que, chez nous, l'expérience, des dernières années surtout, démontre que des projets de loi, rédigés d'une manière hâtive et amendés à chaque lecture, sont précipitamment votés, de sorte que tout esprit de suite y fait souvent défaut et en même temps disparaît tout examen scientifique et la possibilité d'adapter ces lois à la législation existante. » Il est d'autre part certain qu'une Assemblée unique est plus facilement portée à des entraînements passagers de parti, qui ne correspondent pas au besoin profond du pays, et la conséquence irrémédiable de ces décisions irréfléchies est qu'elles passent nécessairement dans la loi. « On n'est pas encore éloigné du temps — dit le rapport plus haut cité — où des lois de décentralisation, des lois de garantie de l'impartialité du pouvoir judiciaire par inamovibilité, ou des lois d'organisation des fonctionnaires, établies par tel président du Conseil, étaient rapportées par son successeur (1) ».

Avec les deux Chambres par contre, il y a des chances sérieuses pour que les entraînements de l'une ne gagnent point l'autre, qui aura le temps de réfléchir et de réparer

(1) Davi et Papajeannou, *op. cit.*, p. 112.

les méprises contenues dans le projet, avant que celui-ci ne devienne loi (1).

A cet égard, on reproche, il est vrai, au système des deux Chambres de ralentir singulièrement le vote des lois et de faire ainsi obstacle aux réformes les plus nécessaires (2). Le fait peut être en lui-même exact, mais il constitue le faible prix auquel doivent être payés les avantages de la dualité (3). D'ailleurs, pour peu qu'on y regarde de près, l'inconvénient n'est peut-être pas regrettable. Un pays est, en effet, intéressé à avoir non pas beaucoup de lois mais de bonnes lois ; or, les changements trop fréquents dans la législation sont certainement loin de garantir, comme il convient, les intérêts sur lesquels toute société est assise (4).

(1) Cf. Esmein, *op. cit.*, p. 108.

(2) Comp. cependant Jos. Barthélémy, *Le Gouvernement de la France*, 1919, p. 82 : « Ce n'est pas au Sénat qu'il faut attribuer tous les retards dans la législation. La Chambre, elle aussi, a sa part de responsabilité. » Et plus loin (p. 83) où M. Barthélémy prouve qu'en France « la dualité des Chambres ne constitue pas un obstacle aux réformes véritablement urgentes. »

(3) « Il n'y a pas la moindre comparaison entre le danger d'avoir une bonne loi de moins et celui d'avoir une mauvaise loi de plus. » Boissy d'Anglas, Rapport à la Convention prononcé dans la séance du 5 messidor an III.

(4) « Quant aux réformes importantes, dit Esmein, rien n'est plus dangereux pour elles que d'être cueillies avant d'être mûres. Elles risquent alors d'être promptement rapportées, ayant été conçues par un travail hâtif, ou introduites alors que l'opinion moyenne ne leur était pas encore favorable. Le stage que leur impose le système des deux Chambres est le plus souvent éminemment salutaire ; la résistance même assure leur triomphe complet, lorsqu'elle est vaincue par la poussée toute-puissante de l'opinion

Ces avantages législatifs incontestables de la dualité ont été reconnus en 1911, en Grèce, même par les adversaires de la seconde Chambre. Toutefois, ces derniers prétendaient pouvoir atteindre le même but sans le concours du Sénat, par divers autres moyens d'une efficacité tout au moins douteuse (1).

Contre la seconde Chambre, les adversaires de la dualité, en 1911, soulevaient principalement une objection qui, à première vue, peut paraître embarrassante. Pour que l'institution de la seconde Chambre, disaient-ils, ait sa raison d'être, il faut qu'elle repose, en principe, sur des éléments qui puissent compenser leur faiblesse numérique par une

publique. Enfin les solutions transactionnelles, qui souvent résultent du frottement entre les deux Assemblées, sont souvent aussi les meilleures en pratique. C'est la sagesse moyenne, la médiocrité qui gouverne le monde. » Esmein, *op. cit.*, p. 113.

(1) « Il est certainement vrai que la division de la représentation populaire en deux corps assure la préparation des projets de loi d'une façon plus parfaite, empêche les décisions hâtives et garantit contre les excès et les interventions du corps législatif dans la sphère du pouvoir exécutif. Il est vrai aussi que l'histoire du régime parlementaire en Grèce présente de nombreux exemples de pareils excès, qui ont abouti au triomphe de conceptions de parti, allant à l'encontre de l'intérêt général. Mais la disparition de ces inconvénients incontestables peut être obtenue, sans le Sénat, par des mesures garantissant un travail plus sérieux de préparation et de vote des lois d'une part et, d'autre part, par une sage organisation de décentralisation des fonctionnaires et de l'administration, par l'organisation de la procédure du contentieux administratif et, enfin, par le souci de l'éducation des fonctionnaires. » Rapport de la Commission de revision soumis à la Boulé à la séance du 25 fév. 1911.

force sociale, héréditaire ou acquise. Par conséquent, tant que la société grecque ne présente pas une différenciation de classe marquée, la constitution du Sénat ne donne pas les garanties nécessaires à son bon fonctionnement, car l'absence de ces éléments, qui pourraient contrebalancer leur infériorité numérique par leur force sociale, ferait que dans le premier conflit entre les deux corps l'infériorité du nombre serait battue et renversée (1). Dans le même ordre d'idées, on pourrait encore ajouter que dans un pays où, comme en Grèce, règne le suffrage universel, il ne peut y avoir qu'une seule représentation populaire. Comme à un moment donné la volonté des électeurs sur un objet déterminé est ou n'est pas, le pouvoir législatif doit être organisé pour la dégager le plus sûrement possible, mais on ne saurait lui donner deux expressions contradictoires à la fois. Or, c'est ce qui arrive souvent avec les deux Chambres, dont l'une fait dire au pays oui et l'autre non (2).

Ces arguments séduisants ne sauraient nous convaincre. Le gouvernement représentatif, dans un pays où règne le suffrage universel, procède de cette idée que la nation est et se reconnaît incapable de formuler elle-même sa volonté en forme de lois, et délègue dès lors le pouvoir de légiférer à des représentants élus, qui s'expriment en son lieu et place. La question par conséquent se pose autrement et,

(1) V. Davi et Papajeannou, *op. cit.*, p. 114.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 112. Fréd. Riémain, *La question des deux Chambres*, 1892, p. 55 et suiv.

en réalité, il s'agit de savoir quel système a le plus de chance de faire correspondre la loi avec les intérêts profonds du pays et avec la volonté nationale. Est-ce avec une ou avec deux Chambres? La réponse ne saurait faire de doute, car il est certain qu'en exigeant la volonté concordante de deux Chambres on a beaucoup plus de raisons de présumer que la loi est juste et utile et qu'on met ainsi le pouvoir législatif plus à même de dégager sûrement la volonté moyenne du pays.

D'autre part, si le souci de donner une représentation à une aristocratie existant dans la nation est historiquement le premier intérêt qui servit à l'institution d'une seconde Chambre, il est loin d'être le seul aujourd'hui. Pour ne parler que des Etats unitaires (1), la seconde Chambre dans un pays égalitaire, comme la Grèce, ne sera pas une simple doublure de la Chambre basse, une superfétation. Même si les deux Chambres sont issues du suffrage universel, le fait seul de la différence du nombre de leurs membres, de leur âge, de la durée de leur mandat, ou encore de leur élection directe ou indirecte, a été démontré suffisant pour leur donner des tendances très différentes; il s'agit de ces tendances qui se trouvent continuellement en opposition dans toute société, l'esprit d'innovation d'une part, l'esprit de conservation de l'autre (2).

(1) Dans les Etats fédératifs la Chambre haute représente les Etats particuliers.

(2) « Sans présenter autre chose que la souveraineté nationale, chacune des deux Chambres peut personnifier, par son esprit, l'une

Au surplus, pour les sociétés démocratiques modernes, où les intérêts économiques tiennent tant de place, on pourrait trouver encore à l'institution de la seconde Chambre une utilité nouvelle, car il y aurait peut-être intérêt à ce que l'Etat ne tienne pas systématiquement, en dehors de son organisation, la représentation de certains intérêts professionnels, qui constituent aujourd'hui une force sociale effective (1).

des grandes tendances élémentaires qui partent et toujours font la vie même des sociétés : d'un côté l'esprit de progrès, d'autre part, l'esprit de tradition et de conservation. On peut obtenir ce résultat, presque à coup sûr, même pour deux Chambres électives, par des moyens parfaitement légitimes et en apparence secondaires. Le premier, c'est le nombre différent des membres : une assemblée, moins nombreuse de moitié qu'une autre, aura fatalement un esprit et des tendances un peu différents. Le second moyen, c'est la différence d'âge ; en exigeant pour les membres de la seconde Chambre un âge plus avancé, on en fera naturellement un Sénat, au sens primitif du mot, ou Conseil des Anciens. » Esmein, *op. cit.*, p. 115, Sur l'influence du nombre des membres, cf. Lord Newton à la Chambre des lords, le 6 mai 1907 (*Hansard's Parliamentary Debates*, 4th séries, t. CLXXIII, p. 1210).

On trouve la consécration de cette idée dans l'art. 73 de la Constitution de la Norvège, qui stipule que sur le nombre des représentants élus, le quart de ceux-ci forme la seconde Chambre.

Sur le résultat qu'on obtient par l'élection de l'une des Chambres à deux degrés, voir Fréd. Riémain, *La question des deux Chambres*, Paris, 1892, p. 66.

(1) Voir à cet égard l'intéressant article de M. Ch. Andler, dans la revue *l'Action Nationale*, de déc. 1919. Cf. L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 1918, p. 53 et 62 où l'auteur conclut : « Ainsi deux forces gouvernementales apparaissent actuellement en France : la majorité numérique des individus mâles et majeurs, et les syndicats professionnels. On verra plus loin que le défaut de notre

Nous avons jusqu'ici examiné brièvement, la question de la seconde Chambre, en nous tenant exclusivement au point de vue des rapports des deux parties du législatif entr'elles, quant à la loi. Nous passons maintenant à un autre aspect de la question, qui intéresse plus particulièrement notre étude, à savoir l'influence qu'exerce la seconde Chambre sur le fonctionnement du régime, c'est-à-dire dans les rapports du législatif avec l'exécutif.

Il est certain que la division du pouvoir législatif en deux Chambres lui fait perdre son impétuosité première et la tendance qu'il a, par la nature même de ses attributions, à subjuguer le pouvoir exécutif et à prendre l'influence prépondérante dans le gouvernement. (1) Mais en supprimant la possibilité pour le législatif d'excéder les pouvoirs qui lui sont normalement reconnus, ne le ramène-t-on pas à sa véritable destination, en l'empêchant simplement de devenir

« Constitution, c'est précisément qu'elle n'a pas su donner une représentation adéquate à ces deux forces gouvernantes. Mais les faits seront plus forts que les hommes, et, dans un avenir qui ne saurait être éloigné, s'organisera certainement une représentation professionnelle des intérêts ou représentation syndicale. »

(1) « On a remarqué, avec autant de force que de sagacité, que le pouvoir législatif étant constamment en tous sens la sphère de son activité, et qu'il attire tout le pouvoir, dans son tourbillon impétueux... Si le pouvoir législatif réside intégralement dans une seule assemblée, il n'y a plus pratiquement de restriction à l'exercice illimité de ce pouvoir, il n'y a plus d'obstacle à toute usurpation, qu'il pourra chercher à justifier par la nécessité ou par la considération supérieure du bien public. », Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, 4^e éd., §§ 533 et 551.

tyrannique ? (1) On ne fait ainsi que reconnaître les bases sur lesquelles repose l'équilibre dans un gouvernement parlementaire et, en ce qui concerne spécialement la Grèce, on reste indubitablement dans l'esprit et la lettre de la Constitution en vigueur.

Avec la Chambre unique, les conflits entre le législatif et l'exécutif toujours à craindre et quelquefois inévitables, tendent à dégénérer en une lutte ouverte pour la prépondérance, lutte qui, tôt ou tard, aboutit fatalement au coup d'Etat et à l'écrasement d'un pouvoir, compromettant ainsi l'équilibre du régime établi. Par contre, la division du pouvoir législatif en deux Chambres, non seulement agit préventivement contre ce danger (2), mais elle sert surtout à canaliser, pour ainsi dire, le conflit qui viendrait à éclater entre le législatif et l'exécutif, en donnant à la lutte une issue constitutionnelle.

En 1911, les adversaires du Sénat en Grèce, tout en reconnaissant le bien-fondé de ce raisonnement, estimaient

(1) « Maintenant la nécessité de deux Chambres est devenue un axiome de la science politique ; elle est fondée sur la croyance que la tendance innée de toute assemblée à devenir hâtive, tyrannique et corrompue doit être réprimée par l'existence d'une autre Chambre égale en autorité. Les Américains restreignent leurs législatures en les divisant, exactement comme les Romains restreignirent leur exécutif en remplaçant un roi par deux consuls. » Bryce, *The American Commonwealth*, trad. française, t. II, p. 93.

(2) « Le corps législatif étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. Toutes les deux seront liées par la puissance exécutrice, qui le sera elle-même par la puissance législative ». Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XI, chap. vi.

néanmoins qu'il n'était pas déterminant pour la Grèce, étant donné que depuis la disparition du Sénat en 1862 et pendant près d'un demi siècle, aucun conflit grave entre la Couronne et la représentation populaire n'a été relevé⁽¹⁾. Cet argument, tiré de l'histoire, s'effondre aujourd'hui, la grande guerre ayant non seulement prouvé qu'un tel conflit entre ces deux pouvoirs est toujours possible, mais ayant aussi fait entrevoir, par le rôle que les hautes assemblées ont joué dans les pays étrangers, de quelle utilité la seconde Boulé aurait été en Grèce.

La deuxième Chambre a pour mission de maintenir constamment les deux pouvoirs dans les limites de leurs attributions constitutionnelles. Son action bienfaisante n'agit donc pas toujours dans le même sens, au détriment de la force de l'organe législatif, ainsi qu'on a généralement tendance à le croire. Lorsque le chef de l'exécutif se trouve aux prises avec l'une des deux Chambres, il peut évidemment trouver dans l'autre l'appui nécessaire pour faire triompher un point de vue, qui peut alors être présumé correspondre, avec quelque raison, à la volonté du pays. En tout cas, il n'est pas pour cela porté atteinte au principe de la souveraineté nationale, car dans un pays démocratique comme la Grèce, toutes les deux Chambres sont, par supposition, issues du suffrage universel. D'autre part, si dans un régime parlementaire les deux Chambres ne sont

(1) Il est plus exact de parler ici de la représentation populaire que du peuple, comme le fait le rapport de la Commission de révision en 1911. Voir Davi et Papajeannou, *op. cit.*, p. 115, *in fine*.

pas toujours qualifiées pour parler au même titre au nom du pays, le mécanisme ingénieux du régime parlementaire réussit à assurer constamment le triomphe de celle qui à tel moment déterminé représente l'opinion générale.

Si, en reprenant l'hypothèse d'un conflit, nous supposons que l'exécutif soit d'accord avec la Chambre basse, le Sénat cédera, car l'expérience prouve que dans une démocratie il ne se reconnaît pas qualité pour s'élever indéfiniment contre les décisions de l'Assemblée populaire. Comme le fait justement remarquer M. Barthélemy, le Sénat a conscience de son rôle : « il conseille, il ne juge pas ; il retient, il n'arrête pas ; il est le délai, non l'appel ; la précaution, non l'entrave (1) ». Si l'hypothèse inverse se produit, le régime parlementaire, en donnant à l'exécutif l'arme de la dissolution à l'encontre de la partie élective du Parlement, avec ou sans avis du Sénat, permet de donner au conflit une solution qui ne peut être plus conforme à l'esprit démocratique.

La seconde Chambre, on le voit bien, est destinée à mater les excès d'une représentation qui, de par sa provenance, a tendance à se croire omnipotente (2), mais nul-

(1) J. Barthélemy, *Le Gouvernement de la France*, 1919, p. 82.

(2) Comp. Saripolos, *op cit.*, t. I, p. 273 : « Il est clair que la division du corps législatif en deux Chambres constitue une mesure conservatrice et diminue la toute puissance du président du Conseil qui, nécessaire quelquefois dans des cas exceptionnels, à la condition naturellement d'appliquer les principes libéraux garantissant la responsabilité des ministres, devient nuisible en période normale, étant donné qu'elle n'a plus sa raison d'être. »

lement à comprimer l'opinion populaire, puisque c'est justement à elle qu'on a recours, en dernière analyse, et que le veto du chef de l'exécutif n'est qu'un moyen de la préserver contre la dictature éventuelle d'une Assemblée (1). L'existence des deux Chambres n'est donc pas seulement indispensable au fonctionnement régulier du régime parlementaire, elle correspond aussi à un besoin primordial dans une démocratie (2).

Mais le rôle régulateur que la seconde Chambre est destinée à jouer ne s'arrête pas là, car il ne suffit pas de prévenir l'éventuelle tyrannie de la Chambre unique, il faut encore empêcher — et c'est là un danger autrement sérieux — que la méconnaissance de la représentation nationale par le pouvoir exécutif n'aboutisse au gouvernement personnel. Or, il est certain que la présence d'une seconde Chambre est une sérieuse garantie contre le césarisme, et à ce point de vue on peut dire qu'elle constitue un renforcement incontestable du pouvoir législatif. Lorsque les deux Chambres se trouveront être d'accord dans le conflit, il est à peu près certain que la justice et la raison seront de leur côté et dans ce cas leur action deviendra invincible, pour le plus grand bien du pays. Contre les empiètements de l'exécutif, la seconde Chambre se pose alors

(1) La division du législatif en deux Chambres « constitue le meilleur moyen d'empêcher la tyrannie parlementaire ». Saripolos, *op. cit.*, t. I, p. 269.

(2) Cf. Riémain, *op. cit.*, p. 81 et 85, et aussi Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 1918, p. 18.

comme le champion des libertés populaires, et cela est compréhensible, car en soutenant la Chambre basse elle ne fait que défendre ses propres prérogatives, les prérogatives d'un pouvoir dont elle-même fait partie.

Pour ne parler que de la Grèce (1), nous avons vu précédemment comment le Sénat sous Othon, a constamment tenu tête aux menées absolutistes de la Couronne (2), et combien peu, par conséquent, il méritait la qualification d'organe de despotisme (3). Le rôle que le Sénat a joué dans le régime précédent est certainement caractéristique des tendances d'une Chambre haute dans un régime démocratique, puisque, sous le régime précédent, la Couronne, non seulement nommait les sénateurs, mais avait aussi le droit de faire des fournées.

Des considérations qui précèdent nous pouvons maintenant conclure sur la nécessité d'une Chambre haute en Grèce. Son influence régulatrice, sur le fonctionnement du régime en vigueur, sera dans l'avenir une garantie pour le pays et un obstacle sérieux contre l'instauration du césarisme ou de la dictature de la Boulé. Dans la mesure où ce but sera atteint, l'existence d'une seconde Chambre est destinée à représenter en quelque sorte, dans un pays démocratique, certains avantages que celui-ci aurait pu tirer de l'application du referendum et de l'initiative populaire,

(1) Pour le rôle joué par les Chambres hautes étrangères, voyez Fréd. Riémain, *op. cit.*, p. 5 et suiv.

(2) Ci-dessus, page 89 et suiv.

(3) Ci-dessus, page 131.

institutions qui ne se concilient pas avec le système purement représentatif et, en ce qui concerne la Grèce, avec la teneur de l'article 22 de la Constitution en vigueur (1).

(1) L'article 22 dit : « Le pouvoir législatif est exercé par le roi et la Chambre. » Dans ce sens, au sujet du referendum, voir Saripolos, *Droit constitutionnel grec*, Athènes, 1915, t. I, p. 258 et suiv. Cf. cependant l'opinion de M. Duguit sur le referendum consultatif, *Manuel de droit constitutionnel*, 1918, p. 150.

CONCLUSION

Les régimes gouvernementaux qui ont vu le jour en Grèce, dans le court espace d'un siècle, sont nombreux et divers. Pendant la période troublée qui va de janvier 1822 à janvier 1833, de la Constitution d'Epidaure à l'arrivée du roi Othon, la Grèce n'a pas connu moins de cinq régimes, qui n'ont cependant pas pu survivre aux circonstances qui les ont créés. Les raisons de ces échecs sont multiples. Les difficultés intérieures et extérieures de la guerre de l'Indépendance ne sont pas les seules. Il faut aussi prendre en considération qu'on a voulu du premier coup transplanter en Grèce les principes constitutionnels les plus libéraux, dont l'application était tout au moins difficile à un peuple qui venait de renaître à la vie politique. Dans tous les régimes gouvernementaux de cette période on trouve toutefois une forte marque du tempérament national, qui donne à certains d'entre eux un cachet tout particulier.

Les régimes institués par la Constitution d'Epidaure en 1822 et la revision d'Astros en 1823, par la Charte de Trœzène en 1827 et la Constitution votée à Nauplie en 1832, reposent tous sur le principe de la séparation des pouvoirs. Dans ces régimes, le chef de l'exécutif est tantôt un Direc-

toire, comme dans les deux premiers systèmes, tantôt un individu, comme dans les deux derniers. Le pouvoir exécutif se compose toujours de deux parties, le chef d'Etat et le ministère, avec cette différence que l'autonomie du ministère devient de plus en plus marquée à mesure que le contrôle du législatif sur l'action gouvernementale devient plus intense. En examinant, en effet, ces régimes successifs au point de vue des rapports de l'exécutif et du législatif, on ne peut manquer d'y trouver un certain esprit de suite. Avec le système épidaurien, le principe de la séparation des pouvoirs se trouve strictement appliqué, si bien que nous avons pu rapprocher, à cet égard, le système épidaurien avec le régime fonctionnant aux Etats-Unis, qui est encore de nos jours celui qui observe le mieux la séparation. Avec la revision d'Astros (1823), ce principe faiblit pour faire bientôt place, sous le régime de Trézène (1827), à la collaboration étroite du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le système établi à Trézène devient ainsi le précurseur du régime parlementaire que la Constitution de Nauplie (1832), parmi les premières en Europe, a cherché à instaurer en Grèce. Cette évolution semble confirmer l'idée que la séparation tranchée des pouvoirs ne saurait convenir au caractère des peuples gréco-latins. Les conflits entre les pouvoirs dégénèrent, tôt ou tard, en révolutions, quand il n'ont pas la soupape de sûreté du parlementarisme.

La tendance vers le régime parlementaire se renouvellera en Grèce, sitôt que le pays sera revenu au régime libéral. Entre temps, et plus exactement entre 1828 et 1844, la

Grèce fait l'expérience de deux régimes absolutistes, régimes où un seul organe dans l'Etat concentre toutes les prérogatives de la souveraineté. Quant au fond, et par rapport au fonctionnement du régime, nous avons, en effet, indiqué que le système dictatorial capodistrien ne diffère pas sensiblement de la monarchie illimitée d'Othon. Dans le premier régime gouvernemental, comme dans le second, un individu concentre en lui toutes les compétences. L'existence, sous le régime de Capodistria, d'un *Panhellénion* ou d'un Sénat, l'institution sous la monarchie d'Othon d'un Conseil d'Etat, n'arrivent pas à porter atteinte à la toute puissance de fait du président-dictateur ou du monarque. Ces corps, réduits à un rôle simplement consultatif, constituent des rouages inférieurs et ne possèdent pas l'autorité active qui caractérise les pouvoirs indépendants de l'Etat.

En 1844, la Grèce revient au système des Constitutions écrites. Quel que soit sa forme, l'absolutisme, si peu en rapport avec l'esprit essentiellement démocratique du peuple hellène, semble dès lors une cause gagnée devant l'opinion du pays. Le régime constitutionnel instauré en 1844 n'a pas échoué pour une autre raison, l'esprit du régime ayant été, comme nous l'avons vu, constamment faussé dans le sens du gouvernement personnel.

Sous la Constitution de 1864, le fonctionnement du régime en Grèce, après une période de tâtonnements, s'oriente résolument vers le système parlementaire, dans lequel il semble avoir trouvé une plus grande expression de stabilité. Le gouvernement de cabinet l'étant, comme dit

M. Jenks, un système de gouvernement par persuasion, il paraît, en effet, assez bien cadrer avec le fond de l'esprit hellène, essentiellement individualiste et raisonneur, chez qui un régime gouvernemental plus près du gouvernement direct, mais exigeant un caractère plus discipliné, aurait moins de chance de succès. Aussi, lorsque, dans ces dix dernières années, des malaises ont pu à certains moments — notamment avant la revision de 1911 et pendant la grande guerre — être relevés dans le fonctionnement du régime, on n'a nullement songé à mettre la forme du système gouvernemental en question. On a senti que ces crises provenaient moins du régime lui-même que de son fonctionnement défectueux.

Toutefois, lors de la revision de 1911, on n'a pas été, croyons-nous, à la source principale du mal, et la crise constitutionnelle que la Grèce a traversée pendant la grande guerre vient de le confirmer. C'est qu'on a perdu de vue que l'équilibre en prestige et en influence qui doit exister entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif pour le bon fonctionnement du régime parlementaire, peut très malaisément se maintenir avec le système de la Boulé unique, étant donné que le premier conflit qui surgirait entre ces deux pouvoirs, ne pouvant recevoir de solution constitutionnelle, sans entraîner une activité dangereuse de la part de l'exécutif, aboutirait fatalement à la lutte entre les deux pouvoirs et à la rupture de l'équilibre établi, par l'écrasement du moins fort.

TABLE ALPHABÉTIQUE

Ajournement du Parlement, p. 86, 123.

Assemblées Constituantes :

— d'*Epidaure* (1822), p. 12 et s.

— d'*Astros* (1823), p. 17, 55.

— de *Træzène* (1827), p. 20 et s., 96.

— d'*Argos* (1829), p. 23, 67.

— de *Nauplie* (1831), p. 25 et s.

— de *Pronæa* (1832), p. 27, 69.

— d'*Athènes*, Première (1843), p. 32 et s.

— d'*Athènes*, Deuxième (1862), p. 37 et s., 130 et s., 135.

Assemblées politiques, p. 9 et s.

Autonomie du ministère vis-à-vis du chef de l'Etat, p. 49, 73, 78 et s., 84, 92, 94, 104, 111, 154.

Boulés législatives, p. 22, 35, 40, 57 et s., 65, 83, 89 et s., 100, 106 et s., 132.

Boulé nationale (1821), p. 12.

Boulés revisionnistes (1910-1911), p. 43 et s., 132, 136.

Bureau particulier du roi, p. 81.

Cabinet du roi, p. 31 et s., 74, 80.

Capodistrias, p. 21 et s., 65 et s.

Commission de revision (1911), rapport, p. 133, 139 et s.

Communautés helléniques, p. 16.

Confiance parlementaire manifeste, principe de *Tricoupis*, p. 112 et s.

Conflit entre le législatif et l'exécutif. 18, 62, 147 et s., 154, 156.

Conseil d'Etat, p. 31, 35, 40, 76, 78, 130 et s.

Conseillers du roi, p. 76.

Constitutionnalité des actes du chef de l'Etat, p. 49.

Constitutions :

1^{er} janvier 1822, p. 14 et s., 47 et s.

13 avril 1833, p. 18 et s., 65 et s.

1^{er} mai 1827, p. 20 et s., 57 et s.

16 mars 1831, p. 25 et s., 64 note 2, 101.

18 mars 1844, p. 32 et s., 83 et s., 96.

17 novembre 1864, p. 37 et s., 95 et s., 155.

Contreseiné ministériel, voir responsabilité des ministres.

Corps législatif et *Corps exécutif* (1822), p. 47 et s.

Couronne, prérogatives, p. 85, 123.

Cumul des fonctions législative et exécutive, p. 68, 72, 155.

Délégation des pouvoirs, p. 98, 143.

Démocratie royale, p. 97, 100.

Différentiation des classes, p. 142.

Dispositions *fondamentales* de la Constitution de 1864 (art. 108 nouveau), p. 42, 137.

Dissolution des Assemblées législatives, p. 44, 51, 58, 86 et s., 105.
109, 112 et s., 149.

Droit divin, p. 30.

Dualité des Chambres, p. 53 et s., 139 et s.

Entrée et parole dans les Chambres, p. 61, 63, 90, 119.

Équilibre politique des pouvoirs, p. 49, 54, 59, 85, 103 et s.

Fonctionnaires, nomination, p. 56.

Fournées, — au *Panhellénion*, p. 23, 67 ;

— au Sénat, p. 35, 90 et s., 135.

Gouvernement de parti, p. 106 note 2, 120.

Gouvernement direct, p. 126.

Gouvernement directorial, p. 47, 54.

Gouvernement représentatif, p. 36, 83, 86, 152.

Impeachment, p. 50.

Initiative populaire, p. 127, 151.

Mavrocordatos, projet de réforme du régime, p. 31, 78 et s.
 Ministères de coalition, p. 120.
 Ministères extra-parlementaires, p. 118 et s.
 Ministères minoritaires, p. 107.
 Ministres, limitation du choix du chef de l'Etat, p. 93, 105, 111, 119.
 Mise en accusation du *Corps exécutif*, p. 50.
 Monarchie absolue (*Othon*), p. 28 et s., 70 et s.

Pacte constitutionnel, p. 33.
Panhellénion, p. 23 et s., 65 et s., 155.

Questions, p. 61.

Referendum, p. 115, 127, 151.
 Régence, p. 30, 71 et s.
 Régime constitutionnel, p. 28 note 2, 29, 52, 80, 83 et s., 93, 95.
 Régime gouvernemental, p. 5, 100.
 Régime parlementaire, p. 60 et s., 86, 101 et s., 114, 124 et s., 133
 149, 150, 155.
 Régime présidentiel (Etats-Unis), p. 52.
 Représentation des intérêts professionnels, p. 145.
 Responsabilité des ministres, p. 48, 52, 58, 66, 79, 84, 87, 101, 110,
 133.
 Responsabilité du pouvoir exécutif, p. 48, 57, 65, 74, 125.
Rhigas, projet de Constitution, p. 9.

Sanction de la Constitution, p. 38, 44.
 Sénat, — sous *Capodistrias*, p. 24 et s., 67 et s.; — sous *Othon* (1844),
 p. 35, 83, 89 et s.; — sous le régime de 1864, p. 134 et s.
 Sénats particuliers (1821), p. 10 et s., 16, 18.
 Séparation des pouvoirs, p. 6, 47, 49, 52, 56, 103, 154.
 Souveraineté nationale, p. 33 note 3, 34, 96 et s., 148.

Veto, p. 49, 50, 62, 55 et s., 60, 66, 102.
 Votes de confiance et de blâme, p. 88 et s.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.....	5

CHAPITRE PREMIER

Les Constitutions successives de la Grèce

§ 1. — Tentatives pour l'établissement d'un régime unitaire.	9
§ 2. — Gouvernements sous la révolution grecque.....	12
§ 3. — Monarchie absolue	28
§ 4. — Constitution de 1844	32
§ 5. — Constitution de 1864 et revision de 1911	37

CHAPITRE II

Régimes Républicains

§ 2. — Régime sous la Constitution d'Epidaure.....	47
§ 2. — Revision d'Astros et Loi d'Epidaure.....	55
§ 3. — Régime sous la Constitution de Trœzène	57

CHAPITRE III

Régimes Absolutistes

§ 1. — Régime dictatorial Capodistriën	65
§ 2. — Monarchie d'Othon.....	70

CHAPITRE IV

Régime Constitutionnel et Régime Parlementaire

	Page
§ 1. — Système de 1844	83
§ 2. — Système de 1864 et régime actuel de la Grèce	95

CHAPITRE V

Correctifs

§ 1. — Le Conseil d'Etat	129
§ 2. — Le rôle d'une Chambre haute dans le régime en vigueur	134
CONCLUSION	153
Table Alphabétique	159

Lu et approuvé
Le Président,
F. LARNAUDE.

Vu, le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPEL.

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE BUSSIÈRE.
